

Andrew Lawson

Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques

au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi 2001–2010
Rapport de synthèse final



Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques

au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi 2001–2010

Andrew Lawson

**Soumis par les consultants spécialistes des finances publiques
de Fiscus et de Mokoro Ltd au groupe de gestion de l'évaluation**

Avril 2012

Auteur: Andrew Lawson

Les opinions et interprétations exprimées dans ce rapport sont l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des organismes de mise en service, l'Asdi, Danida et AfDB

Joint Evaluation 2012:7

Commandée par l'Asdi, Danida et AfDB

Droit d'auteur: Andrew Lawson

Date du rapport final: February 2012

Publié par: Asdi, 2012

Numérique édition publiée **par:** Asdi, 2012

Mise en page et print: Citat/Edita 2012

Référence: SIDA61498fr

urn:nbn:se:sida-61498fr

ISBN 978-91-586-4195-2

Cette publication peut être téléchargée à partir de: <http://www.sida.se/publications>

Préface

L'évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) s'inscrit dans le cadre d'un ensemble d'évaluations conjointes réalisées sous l'égide du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Ces évaluations examinent des aspects considérés comme essentiels pour l'utilisation des systèmes nationaux et partent du principe qu'il est préférable d'analyser l'aide internationale dans son ensemble plutôt que de tenter d'attribuer les résultats à tel ou tel acteur.

L'évaluation est composée de trois parties, à savoir, un examen des travaux publiés (publié en 2009), une étude quantitative (publiée en 2011) et, enfin, trois études de cas – Burkina-Faso, Ghana et Malawi – qui ont permis d'examiner de façon détaillée le contexte et les mécanismes propices à la réussite des réformes de la GFP.

L'importance d'une bonne gestion des finances publiques pour assurer le bon fonctionnement de l'État est devenue de plus en plus évidente au fil des ans. Une bonne gestion des finances publiques favorise non seulement la bonne gouvernance et la transparence, mais est également essentielle pour assurer une prestation efficace des services nécessaires au développement humain et économique. C'est la raison pour laquelle nombre d'organisations bilatérales et institutions multilatérales estiment que la gestion des finances publiques est une priorité. L'évaluation a été réalisée à la demande des unités d'évaluation de la Banque africaine de développement (BAD), de l'Agence suédoise de développement international (Asdi) et de l'Agence danoise pour le développement international (Danida), pour le compte d'un groupe plus important de bailleurs de fonds.

Alors que nous entrons aujourd'hui dans une deuxième phase de réforme de la GFP, il est impératif de tirer les enseignements des expériences passées. Les études de cas apportent une valeur ajoutée en analysant le contexte et les mécanismes propices à des réformes réussies. Le rapport tire les enseignements nécessaires pour les pays qui ont engagé des réformes de la GFP, reconnaissant notamment l'importance d'une adhésion et d'un leadership au plus haut niveau, et d'une coordination efficace. Il tire également des enseignements pour les partenaires au développement, à savoir, notamment, qu'il convient de résister à la tentation de promouvoir des réformes dans un contexte non propice et de veiller à prodiguer des conseils de qualité, adaptés au contexte. Le rapport d'évaluation observe une amélioration générale de la coordination et de l'alignement des bailleurs de fonds et constate que les mesures d'aide qui ne sont pas intégrées à des programmes publics sont généralement vouées à l'échec. En outre, d'un côté comme de l'autre, une certaine flexibilité est nécessaire ; en effet, même les projets les mieux planifiés ont souvent besoin d'ajustements.

Au-delà de cette évaluation, le défi consiste désormais – pour les pays ayant engagé des réformes comme pour les partenaires au développement – à mettre en pratique ces enseignements pour obtenir de meilleurs résultats à l'avenir.

Les trois organisations commanditaires de l'évaluation et les équipes chargées de sa réalisation tiennent à exprimer leur profonde reconnaissance aux personnes et aux groupes ayant, d'une manière ou d'une autre, contribué au processus d'évaluation. En particulier, cette troisième phase d'évaluation n'aurait pu être menée à bien sans la coopération des représentants du gouvernement et des spécialistes locaux de la GFP dans les trois pays étudiés.

Acronymes et sigles

AAP	Assessment & Action Plan (Evaluation des Capacités de GFP et Plan d'Action dans le cadre de l'initiative PPTE)
ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ACDI	Agence Canadienne de Développement International
AFD	Agence Française de Développement
AfroSAI	African Organisation of Supreme Audit Institutions (Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques)
APD	Aide Publique au Développement
Asdi	Agence suédoise de développement international
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BM	Banque Mondiale
BPEMS	Budget and Public Expenditure Management System (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques)
CABRI	Collaborative African Budget Reform Initiative (Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire)
CAD	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CAGD	Controller and Accountant General's Department (Direction du Contrôle et de la Comptabilité Publique)
CAPA/FP	Cadre Partenarial d'Appui au renforcement des Finances Publiques
CdC	Cour des Comptes
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme (MTEF)
CF	Contrôleur Financier
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CID	Circuit Intégré de la Dépense
CIE	Comptabilité Intégrée de l'Etat
CIR	Circuit Intégré des Recettes
CO	Controlling Officer (Contrôleur)

CPAR	Country Procurement Assessment Review (Revue Analytique du Système de Passation des Marchés Publics)
CRS	Creditor Reporting System (Système de Notification des Pays Créanciers du CAD-OCDE)
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
Danida	Danish International Development Assistance (Agence Danoise de Développement International)
DFID	Department for International Development of the UK (Ministère de Développement International du Royaume Uni)
DGB	Direction Générale du Budget
DGI	Direction Générale des Impôts
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPL	Développent Policy Lending (Prêt d'Appui aux Politiques de Développement)
DSI	Direction des Services Informatiques
ENAREF	Ecole Nationale des Régies Financières
EPIP	Evaluation des Politiques et Institutions du Pays
FAA	Financial Administration Act (Loi organique des finances de l'Etat)
FCFA	Francs de la communauté financière africaine
FMI	Fonds Monétaire International
G-JAS	Ghana Joint Assistance Strategy (Stratégie d'Aide Conjointe au Ghana)
GdBF	Gouvernement du Burkina Faso
GdG	Gouvernement du Ghana
GdM	Gouvernement du Malawi
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS	Government Finance Statistics (Statistiques des finances gouvernementales)
GIFMIS	Ghana Integrated Financial Management Information System (Système d'Information Intégré de Gestion des Finances du Ghana)
GTZ	German Technical Cooperation (Coopération Technique Allemande)
IDH	Indice de Développement Humain
IAA	Internal Audit Agency (Bureau d'audit interne)
IEG	Independent Evaluation Group (Banque Mondiale)

IFMS/ IFMIS	Integrated Financial Management System (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques)
IFU	Identifiant Fiscal Unique
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques)
IPPD	Integrated Personnel and Payroll Database system (Système Intégré de Gestion du Personnel)
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (Normes Internationales pour la Comptabilité Publique)
MdF	Ministère des Finances
MdFPE	Ministère de la planification financière et économique
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MFB	Ministère des Finances et du Budget
NAO	National Audit Office (Bureau National d'Audit)
NDC	National Democratic Congress (Congres National Démocratique)
NPP	New Patriotic Party (Nouvelle Parti Patriotique)
OBI	Open Budget Initiative (Initiative international pour les budgets publics ouverts)
OCDE	Organisation pour la Coopération Économique et le Développement
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ODPP	Office of the Director of Public Procurement (Malawi) (Bureau du Directeur des Marchés Publics)
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
PAC	Public Accounts Committee (Comité parlementaire des comptes publics)
PAF	Performance Assessment Framework (Cadre d'Evaluation de Performance)
PD	Partenaire du développement (aussi PTF)
PEFA	Public Expenditure & Financial Accountability (Dépenses Publiques et Responsabilités Financières)
PIB	Produit Intérieur Brut
PIU	Project Implementation Unit (Unité de Mise en Oeuvre de Projet)
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PPTe	Pays Pauvres Très Endettés

PRGB	Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire
SRP(D)	Stratégie de Réduction de la Pauvreté (Document)
PRSC	Poverty Reduction Strategy Credit (Crédit d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté)
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUFMARP	Public Financial Management Reform Programme (Programme de Réforme de la Gestion des Finances Publiques – Ghana)
RNB	Revenu National Brut
ROSC	Report on the Observance of Standards & Codes (Rapport sur le suivi des codes et des normes – du FMI)
SADC	Southern African Development Community (Communauté Economique de Développement de l'Afrique Australe)
SECO	Swiss Secretariat for Economic Cooperation (Secrétariat Suisse pour la coopération économique)
SMTAP	Short and Medium Term Action Plan for PFM (Ghana) (Plan d'Action à court et à moyen termes pour la GFP)
SP PPF	Secrétariat Permanent pour le suivi des Programmes et Politiques Financières
SRFP	Stratégie de Renforcement des Finances Publiques (Burkina Faso)
TSA	Treasury Single Account (Compte Unique du Trésor)
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire de l'Ouest de l'Afrique
USD	United States Dollar (Dollar des Etats Unis)

Sommaire

Résumé exécutif.....	12
1. Objectifs et approche.....	18
1.1 Objectifs de l'évaluation.....	18
1.2 Le contexte de recherche de l'évaluation	19
1.3 L'atelier préparatoire de Tunis.....	21
1.4 Le choix des pays devant l'objet d'une étude de cas	23
1.5 Cadre d'Évaluation	24
1.6 Les questions d'évaluation et l'approche des études pays	29
1.7 L'approche du processus de synthèse.....	32
1.8 Limites de l'analyse.....	33
1.9 Structure du rapport.....	35
2. Vue d'ensemble de la réforme de la GFP dans les pays de l'étude ...	36
2.1. Contexte économique et politique	36
2.2. Intrants de la réforme	43
2.3. Résultats des réformes	45
2.4. Vue d'ensemble des processus de réforme de la GFP: les combinaisons C-M-R résultantes.....	51
3. Succès de la réforme de la GFP: quel est le bon contexte?.....	63
3.1 Introduction.....	63
3.2 Affinement de notre théorie de programme	68
3.3 Pourquoi et comment l'engagement politique vis-à-vis de la réforme de la GFP est-il important ?	72
3.4 Comprendre les contraintes de « l'espace de développement de politiques».....	76
3.5 Facteurs contextuels supplémentaires à explorer.....	80
4. Succès de la réforme de la GFP : quels sont les bons mécanismes ?	84
4.1 Introduction.....	84
4.2 Les aspects les plus importants des mécanismes de gestion de la réforme de la GFP.....	84
4.3 Les faiblesses persistentes de la coordination de l'assistance technique	87
4.4 Manque de processus d'apprentissage et d'adaptation efficace	91
5. Conclusions et enseignements émergents	93
5.1 Conclusions principales	93
5.2 Enseignements pour les agences de développement soutenant les réformes de la GFP	95

5.3 Enseignements à l'intention des gouvernements gérant des réformes de la GFP	97
Bibliographie	99
Annexe Un: Biographies des ministres des Finances	102
Annexe Deux: Échantillon de 100 pays pour l'étude quantitative	105
Annexe Trois: Les 6 grappes de fonctions de la GFP	108

Sommaire des graphiques et tableaux

Graphique 1: Le cadre d'évaluation et la place occupée par les questions d'évaluation au sein de la logique d'intervention.....	26
Graphique 2: Vue d'ensemble de l'approche de dossier, appliquée aux études pays.....	31
Graphique 3: Vue d'ensemble de la performance de la GFP dans les pays de l'étude, 2001 – 2010	45
Graphique 4: Scores PEFA du Burkina Faso 2007 et 2010, par rapport à la moyenne des scores pour 100 pays	48
Graphique 5: Scores PEFA du Ghana pour 2006 et 2010, par rapport à la moyenne des scores pour 100 pays	48
Graphique 6: Scores PEFA du Malawi pour 2006 et 2011, par rapport à la moyenne des scores pour 100 pays	48
Tableau 1: Estimation préliminaire de l'impact relatif de l'appui des donateurs aux réformes de la GFP en ASS.....	23
Tableau 2: La sélection de 9 dossiers à partir des pays ayant fait l'objet d'une étude	32
Tableau 3: Indicateurs économiques, sociaux et politiques clés pour les pays de l'étude (2010)	36
Tableau 4: Ministres, sous-ministres et parlementaires par rapport à la population dans les pays de l'étude de cas	42
Tableau 5: Financement des intrants de la réforme de la GFP dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas 2001 – 2010.....	44
Tableau 6: Scores PEFA moyens par grappe pour les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, 2006/07 et 2010/11	47
Tableau 7: Vue d'ensemble de la réforme de la GFP dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas : les combinaisons C-M-R .	63
Tableau 8: Résultats de l'enquête Afrobarometer de 2008/2009 sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de leur gouvernement.....	83
Tableau 9: Burkina Faso : Ministres des Finances 1996 – 2011	102
Tableau 10: Malawi – Ministres des Finances 1994 – 2011	102
Tableau 11: Ghana : Ministres des Finances 1982 – 2011.....	103

Résumé exécutif

Ce rapport de synthèse présente un résumé des conclusions de l'évaluation conjointe de la réforme de la gestion des finances publiques gérée par la Banque africaine de développement, le Danemark et la Suède. Il synthétise les résultats des études pays préparées pour le Burkina Faso, le Ghana et le Malawi sur la base de recherches documentaires, d'un travail de terrain, et d'un cadre d'évaluation standard. La sélection d'études de cas et la conception du cadre se sont inspirées d'une analyse documentaire antérieure, d'un document de concept et d'une étude quantitative détaillée, examinant les enseignements relatifs à la conception des processus de réforme de la GFP sur la base des données disponibles dans les 100 pays ayant réalisé des évaluations PEFA.

Cette évaluation portait sur deux questions principales : (i) dans quels cas et pourquoi les réformes de la GFP obtiennent-elles des résultats et (ii) dans quels cas et de quelle manière l'appui des donateurs aux efforts de réformes de la GFP contribue-t-il le plus efficacement à ces résultats ? Nos conclusions et les enseignements correspondants pour les gouvernements et les partenaires du développement sont détaillés ci-dessous.

Le cadre d'évaluation et ses origines sont détaillés dans le chapitre 1 du rapport, et les résultats détaillés des études pays du Burkina Faso, du Ghana, et du Malawi sont présentés dans le chapitre 2. Le chapitre 3 analyse les caractéristiques clés du contexte de la réforme de la GFP, qui émergent comme étant essentielles à son succès, et le chapitre 4 examine les caractéristiques critiques des mécanismes de gestion et de coordination de la réforme de la GFP. Le chapitre 5 présente les conclusions et les enseignements relatifs au développement de politiques publiques à l'intention des gouvernements et des partenaires du développement.

Dans quels cas et pourquoi les réformes de la GFP obtiennent-elles des résultats ?

I. Pour produire des résultats, les réformes de la GFP dépendent de trois conditions :

- un fort engagement politique vis-à-vis de leur mise en œuvre,
- des modèles de conception et de mise en œuvre de réforme, adaptés au contexte institutionnel et aux capacités ; et
- des arrangements de coordination solides, pris en charge par les représentants du gouvernement, pour suivre et guider les réformes.

II. Un engagement et un leadership forts sont nécessaires dans le domaine technique. Dans les pays sélectionnés pour une étude de cas, ils ont émergé naturellement dans un contexte d'engagement et de leadership politiques. En revanche, l'engagement dans le domaine technique n'a pas suffi à générer un engagement politique.

III. La pression extérieure des donateurs et la pression intérieure exercée par le pouvoir législatif et la société civile contribuent généralement à préserver l'engagement politique existant vis-à-vis des réformes, mais les études de cas montrent qu'elles ne suffisent pas à générer un engagement politique pour les réformes de la GFP.

IV. Les modèles de conception et de mise en œuvre de réformes de la GFP comportant inévitablement des lacunes, un processus d'apprentissage est essentiel à l'évolution et à l'adaptation continue des modèles de réformes. C'est lorsque les mécanismes de gestion et de coordination des réformes de la GFP comportent une évaluation des performances régulière et indépendante que les processus d'apprentissage ont le plus de chances d'être efficaces.

V. Les résultats de la réforme sont généralement plus favorables quand une vaste gamme d'options de politiques est disponible dès le départ, ou quand les mécanismes de suivi et de coordination des réformes favorisent activement l'apprentissage et l'adaptation pendant le processus de mise en œuvre. En revanche, les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ont souvent fait face à des contraintes du point de vue de l'espace de développement de politiques des réformes, quand le choix de conceptions et de modèles de politiques publiques pour la réforme de la GFP n'était pas adapté au contexte des institutions et des capacités, et quand les processus d'apprentissage et d'adaptation manquaient de l'efficacité nécessaire pour apporter des changements rapides aux modèles de conception et de mise en œuvre défectueux.

VI. Le travail de plaidoyer mené par les OSC et une attitude volontariste de la part du pouvoir législatif ont plus de chances d'être utiles quand ils se focalisent sur un objectif précis, comme l'amélioration de la transparence budgétaire. Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, l'influence du pouvoir législatif et de la société civile sur la réforme de la GFP s'est révélée faible, en partie à cause de l'expertise limitée des parties prenantes à cet égard, mais plus encore, à cause de l'absence relative d'une culture de responsabilité publique.

Dans quels cas et de quelle manière l'appui des donateurs aux efforts de réforme de la GFP contribue-t-il le plus efficacement aux résultats ?

I. Le financement de la réforme de la GFP par les donateurs a facilité la mise en œuvre dans les pays disposant d'un contexte et de méca-

nismes adaptés, et où les ressources extérieures ciblait le programme de réforme du gouvernement. D'un autre côté, les gouvernements des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas étaient prêts à financer directement les réformes de la GFP, et leur capacité à le faire était grandement facilitée par les ressources de l'appui budgétaire général. Dans de nombreux cas, un financement extérieur direct de la réforme de la GFP n'est donc pas forcément un facteur décisif.

- II. La pression exercée par les donateurs pour le développement de plans de réforme de la GFP complets, et la mise en place de cadres de suivi clairement définis, a représenté une influence positive dans les pays recevant un appui budgétaire.
- III. En revanche, les tentatives visant à influencer ouvertement le rythme ou le contenu des réformes de la GFP par le biais de la conditionnalité de l'appui budgétaire ont été inefficaces, et même souvent contre-productives.
- IV. Les promesses des donateurs vis-à-vis de l'utilisation des systèmes nationaux n'ont généralement pas été suivies d'effets. Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, le décaissement tardif de l'appui budgétaire et l'utilisation partielle des procédures nationales n'allaient pas dans le sens d'une bonne gestion des finances publiques.
- V. L'assistance technique et les conseils extérieurs ont contribué aux avancées des processus de réforme de la GFP dans les pays étudiés quand ils se focalisaient sur des objectifs et des réalisations clairement définis et directement liés au programme de réforme du gouvernement. Cependant, trop d'activités d'AT n'ont pas rempli ces conditions : toutes les activités d'AT en soutien aux réformes de la GFP doivent être assorties d'objectifs spécifiques et de réalisations et résultats attendus, et être soumises à une évaluation indépendante plus systématique.
- VI. La fourniture de mauvais conseils et la promotion de modèles de réforme inappropriés par des agences extérieures restent des attributs regrettables de nombreux programmes de réforme de la GFP. Il est essentiel d'accorder une attention plus soutenue au développement de modèles de réforme adéquats, dans le cadre d'une approche de la mise en œuvre de la réforme de la GFP à la fois flexible et basée sur l'apprentissage.

Enseignements clés pour les partenaires du développement

- **Choix plus judicieux dans l'apport d'appuis financiers aux réformes de la GFP.** Pour obtenir des résultats, les réformes de la GFP doivent se fonder sur un engagement politique fort vis-à-vis de leur mise en œuvre, sur des modèles de réforme adaptés au contexte institutionnel et aux capacités, et sur des arrangements de coordination solides (sous la houlette des responsables du gouvernement) pour suivre et guider les réformes. En l'absence de ces conditions, les réformes de la GFP ont de grandes chances d'échouer. Dans de telles circonstances, il serait plus efficace de consacrer l'appui extérieur au renforcement des

compétences fondamentales en matière de GFP, et à la réalisation d'un travail diagnostique capable de convaincre les responsables politiques du besoin de réforme.

- **Aligner autant que possible l'appui avec le programme du gouvernement, et éviter de poursuivre des initiatives d'assistance technique indépendantes.** Dans les études de cas pays, l'appui à la réforme de la GFP sur ressources extérieures a été le plus efficient et le plus efficace quand il a directement financé, ou soutenu par le biais d'une assistance technique, des actions et interventions identifiées de manière explicite dans le programme de réforme de la GFP du gouvernement. Les interventions les moins efficientes ont été celles qui ont soutenu des actions n'appartenant pas au programme, ou qui n'y étaient liées que de loin. Ainsi, l'assistance technique et l'appui institutionnel doivent se focaliser sur des réalisations spécifiques reposant sur un engagement commun, et doivent être combinés à l'appui budgétaire, le cas échéant.
- **Garantir que la politique et les pratiques de l'aide vont dans le sens du système de GFP au lieu de l'entraver.** Les pays dépendants de l'aide doivent régler le problème perpétuel de l'adaptation de leurs systèmes de GFP nationaux aux exigences de leurs partenaires d'aide extérieurs. Dans les pays de l'étude, et ailleurs, des problèmes significatifs ont été causés par des mécanismes d'aide n'utilisant que partiellement les systèmes du gouvernement. Trois problèmes particuliers se sont posés et ont empêché la bonne gestion des finances publiques dans les pays de l'étude : (i) le décaissement tardif de l'appui budgétaire ; (ii) l'imposition d'exigences spéciales pour les rapports des « fonds communs » ou « fonds fiduciaires » gérés à travers les processus budgétaires nationaux ; (iii) l'ouverture de comptes spéciaux pour les projets, indépendamment du compte unique du Trésor.
- **Veiller à ce que les conseils soient mis à jour et reposent sur des expériences tirées au sein du pays, de la région et du cadre international.** Le soutien extérieur peut jouer un rôle très utile en apportant des perspectives nouvelles et approfondies sur les problèmes de la GFP que le gouvernement a du mal à régler. En élargissant « l'espace de développement de politiques », il peut contribuer à résoudre les problèmes, mais quand les conseils extérieurs sont mauvais, ils ne font que refermer l'espace politique. Les agences externes ont le devoir de s'assurer que leurs conseils sont justes, et, quand ce n'est pas immédiatement possible, de garantir qu'elles travaillent conjointement avec le gouvernement pour tirer des enseignements des erreurs initiales jusqu'à ce qu'une solution adéquate soit trouvée.
- **Veiller à ce que les procédures internes pour la supervision et la revue par les pairs des initiatives d'appui aux réformes de la GFP garantissent un suivi continu et efficace des progrès.** Chacun des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas a connu plusieurs années de modèles et d'approches de réforme inappropriés.

Les conseils relatifs aux politiques ne sont pas toujours corrects dès le départ, en particulier dans le domaine de la réforme de la GFP, où un degré d'expérimentation est souvent nécessaire, mais il est important de veiller à ce que des mécanismes soient en place pour garantir que les erreurs soient rapidement corrigées. Cela nécessite la création (au sein des agences de développement et des gouvernements) d'une culture d'apprentissage et d'adaptation soutenue par un processus d'évaluation continue.

- **Si nécessaire, fournir un appui aux institutions régionales et associations professionnelles travaillant dans le domaine de la réforme de la GFP.** Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, tant les institutions gouvernementales régionales (comme l'UMEOA) que les associations professionnelles régionales (comme CABRI et AfroSAI) ont été jugées influentes et ont contribué à la génération de meilleures pratiques pour la gestion des finances publiques. Dans la mesure où le champ d'influence de ces organisations peut être élargi à l'aide d'un appui extérieur plus substantiel, il est clair que de tels investissements seraient bénéfiques. Cependant, il convient de rappeler qu'une grande partie de la valeur proposée par ces organisations dérive de leur capacité à promouvoir l'apprentissage entre les pairs : un volume excessif de ressources extérieures fournies par les PD pourrait réduire l'efficacité de ce rôle.
- **Continuer à fournir un appui aux OSC et aux organes législatifs sur les questions de réforme de la GFP, mais accepter que leur influence ne sera efficace qu'à plus long terme.** La situation dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas suggère que, à court et à moyen terme, les OSC et le pouvoir législatif ont peu de chance d'avoir une influence significative sur le rythme et le contenu des réformes de la GFP. Cependant, l'expérience internationale globale (y compris dans les pays de l'OCDE) suggère que leur influence à plus long terme pourrait être importante. On peut donc en conclure que le soutien de telles activités doit se poursuivre, sans pour autant se substituer à l'appui direct de l'exécutif. En plus de cela, l'aide doit se focaliser sur une série réduite d'objectifs, comme l'amélioration de l'accès du public aux informations fiscales.

Enseignements à l'intention des gouvernements des pays en développement :

- **Il est essentiel d'obtenir un soutien clair et cohérent du pouvoir exécutif aux réformes de la GFP, puis d'obtenir peu à peu l'appui de l'ensemble de l'éventail politique.** Les réformes de la GFP sont souvent perçues comme des mesures purement « techniques », ce qui doit être corrigé. Ce processus doit commencer par l'exécutif, le ministre des Finances et son équipe travaillant en

étroite collaboration avec le Président et/ou le Premier ministre afin de promouvoir les réformes avant d'élargir la consultation au Conseil des ministres et à d'autres membres du parti au pouvoir. Avec le temps, il faut également viser à sensibiliser les membres de l'opposition au besoin des réformes de la GFP afin d'en assurer la continuité dans l'éventualité d'un changement de gouvernement.

- **La conception des structures de coordination et de gestion des réformes de la GFP et le choix de leur personnel doivent faire l'objet d'une attention extrême.** Les responsables de la coordination des réformes doivent occuper des postes d'autorité et disposer de compétences techniques. Le modèle du secrétariat technique sous les ordres directs du ministre des Finances est efficace. L'autre élément clé d'un modèle efficace est l'autorité de mise en œuvre, qui doit être conservée par l'autorité compétente pertinente (le président de la Cour des comptes, la Direction générale de l'impôt, le Budget, etc.). Cela permet de désigner clairement les responsables de la mise en œuvre et de garantir que les responsabilités de mise en œuvre et de coordination/suivi ne reviennent pas au seul organe de coordination.
- **Les responsables de la coordination des réformes de la GFP doivent exercer un contrôle sur l'appui extérieur à la GFP et sur le dialogue avec les donateurs d'appui budgétaire** ciblant la réforme de la GFP. Cela peut être réalisé grâce à l'unification des responsabilités d'obtention et de gestion de l'appui extérieur à la réforme de la GFP et de coordination de la mise en œuvre par les services et institutions du gouvernement.
- **Les structures mises en place pour le suivi de la réforme de la GFP doivent également évaluer les performances afin de promouvoir les enseignements tirés des expériences et l'adaptation consécutive des plans de mise en œuvre.** La réforme de la GFP est inévitablement complexe : les plans initiaux doivent souvent être adaptés et ajustés. Pour que la réforme soit mise en œuvre de manière efficace, le processus de suivi doit rapidement identifier les goulets d'étranglement et prendre immédiatement des mesures correctives. Afin de garantir l'efficacité de ces actions, les structures de gestion doivent prévoir non seulement un suivi des progrès, mais également une évaluation périodique, et idéalement indépendante, des performances.
- **Enfin, la formation continue du personnel chargé de la GFP doit être une priorité.** Il est impératif de garantir la formation de personnes disposant de compétences fondamentales dans les domaines suivants : audits, comptabilité, économie, marchés publics et gestion financière. Dans de nombreux cas, des investissements doivent être réalisés pour établir à nouveau des instituts de formation à la GFP de qualité adéquate, et pour garantir un financement durable.

1. Objectifs et approche

Ce rapport de synthèse est soumis par Fiscus Limited, UK en collaboration avec Mokoro Ltd, Oxford. Il présente les principales conclusions et les grands enseignements de l'évaluation conjointe de la réforme de la gestion des finances publiques 2011, gérée par la Banque africaine de développement, le Danemark et la Suède. Ce rapport synthétise les résultats des études pays du Burkina Faso, du Ghana et du Malawi¹ sur la base de recherches documentaires et d'un travail de terrain. Il s'inspire également d'une revue documentaire² antérieure, d'un document de concept³ et d'une étude quantitative⁴ qui examinait les données du PEFA et de l'AAP/PPTE pour 100 pays.

Le groupe de gestion de l'évaluation et le pair examinateur externe ont examiné la version préliminaire du rapport de synthèse en octobre et en novembre 2011. Ces résultats ont aussi été présentés et débattus en janvier 2012 dans chacun des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Cette version finale du rapport de synthèse a été révisée de manière à incorporer les commentaires de ces différentes sources. On s'attend maintenant à ce qu'elle fasse l'objet d'un processus de dissémination et de consultation, et l'on espère qu'elle mènera à d'autres études pays en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe de l'Est, ce qui devrait contribuer à approfondir ses constats et à clarifier son champ d'application international.

1.1 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation visait à répondre à deux questions principales :

- a) Dans quels cas et pourquoi les réformes de la gestion des finances publiques (GFP) produisent-elles des résultats, autrement dit, des améliorations de la qualité des systèmes budgétaires ? ; et
- b) Dans quels cas et de quelle manière l'appui des donateurs aux efforts de réforme de la GFP contribue-t-il le plus efficacement aux résultats ?

Il s'agit donc d'une évaluation à deux volets : premièrement, une évaluation des programmes généraux de réforme de la GFP mis en œuvre de 2001 à 2010

-
- 1 Lawson, Chiche & Ouedraogo (2011), Betley, Bird & Ghartey (2011) et Folscher, Mkandawire & Faragher (2011).
 - 2 Pretorius, C. and Pretorius, N (décembre 2008), Review of the Public Financial Management Literature, DFID, Londres.
 - 3 Lawson, A. et De Renzio, P, Approach & Methodology for the Evaluation of Donor Support to PFM Reform in Developing Countries : Part A (juillet 2009) et Part B (septembre 2009), Danida, Copenhague.
 - 4 De Renzio, P., M.Andrews et Z.Mills (novembre 2010), Evaluation of Donor Support to PFM Reforms in Developing Countries : Analytical Study of quantitative cross-country evidence, Overseas Development Institute, Londres.

au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi, et deuxièmement, une évaluation de l'appui extérieur fourni par les agences de développement à ces réformes. Ce rapport de synthèse se focalise notamment sur les enseignements plus vastes de l'évaluation pouvant être appliqués à la conception et à la gestion future des réformes de la GFP par les gouvernements, et à la conception et à la gestion de l'appui à ces réformes par les agences de développement.

1.2 LE CONTEXTE DE RECHERCHE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation entre dans le cadre d'une longue séquence d'activités de recherche lancées par un groupe de gestion comprenant les services d'évaluation de la Banque africaine de Développement, du DFID, de Danida et de Sida afin de pallier les lacunes de connaissances en matière d'efficacité de la conception de réformes de GFP et de l'appui extérieur aux réformes de la GFP. Comme on l'a déjà noté, les activités de recherche initiales comprenaient une revue documentaire, un travail analytique afin de définir une approche de l'évaluation, et une analyse quantitative.

La revue documentaire (Pretorius & Pretorius, 2008) a démontré l'absence d'évaluations et d'études sur plusieurs pays visant à évaluer l'efficacité des réformes de la GFP. Elle identifiait et examinait un nombre substantiel d'évaluations des efforts de réforme de la GFP dans un seul pays, et un nombre plus limité d'analyses de réformes spécifiques dans plusieurs pays, comme les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), mais elle n'a trouvé aucune évaluation complète portant sur plusieurs pays. Elle a donc conclu que, à l'exception de généralisations tirées essentiellement d'évaluations des processus d'ajustement structurel et de réformes plus globales du secteur public, on disposait de peu d'informations sur les facteurs d'échec ou de succès des efforts de réforme, et sur les attributs conditionnant l'efficacité de l'appui financier et technique aux réformes de la GFP.

Compte tenu de cette faille importante, le **document de concept** (Lawson & De Renzio, 2009) s'est focalisé sur l'approfondissement de la revue documentaire initiale, sur l'extension du débat à l'aide d'un processus de consultation structuré, et sur la manière d'améliorer la définition et la mesure du succès de la réforme de la GFP. Il s'inspirait des documents sur les institutions budgétaires provenant de disciplines différentes, et il proposait une définition des trois dimensions clés pouvant être utilisées pour suivre l'impact des réformes budgétaires au fil du temps, notamment sur la transparence et l'exhaustivité, la qualité des liens entre les budgets, les plans et les politiques, et la qualité du contrôle, de la supervision et de la responsabilité. Il prenait en compte les principales sources de données sur les institutions budgétaires, et démontrait qu'en combinant les résultats des études de suivi PPTE du FMI/Banque mondiale avec les évaluations PEFA, il était possible de faire ressortir des critères pour mesurer l'évolution de la qualité des institutions budgétaires dans 19 pays en développement pour la période 2001 – 2007. Ce travail analytique a donc préparé le terrain pour l'étude quantitative réalisée

en 2010, et a mis en lumière les éléments du cadre d'évaluation développé plus tard dans le rapport de démarrage de cette évaluation⁵.

L'étude analytique sur les données quantitatives de différents pays sur l'impact des réformes de la GFP a été terminée en novembre 2010 (De Renzio, Andrews & Mills, 2010). Elle s'appuyait sur les informations tirées des évaluations PEFA réalisées dans 100 pays entre 2006 et 2010, sur les données financières liées à l'appui fourni par les donateurs aux réformes de la GFP et collectées auprès des agences donatrices les plus actives dans ce domaine, et sur une importante banque de données sur les paramètres économiques/sociaux, politiques/institutionnels et liés à l'aide. Ses principaux constats étaient les suivants :

- Les facteurs économiques ont la plus grande influence sur les différences de qualité entre les systèmes de GFP. Spécifiquement, les pays ayant un revenu par habitant plus élevé, une population plus importante et une meilleure croissance économique récente ont des systèmes de GFP de meilleure qualité. Par contre, la fragilité de l'État a un effet négatif sur la qualité des systèmes de GFP.
- L'appui des donateurs à la GFP est aussi associé à des systèmes de GFP de bonne qualité. En moyenne, les pays qui ont reçu plus d'assistance technique dans le domaine de la GFP disposent de meilleurs systèmes de GFP. Cependant, ce lien est faible.
- La part d'aide totale fournie en tant qu'appui budgétaire général a un lien positif et significatif avec une GFP de meilleure qualité. Ainsi, le choix de modalités d'aide contribue à expliquer les différences de qualité des systèmes de GFP dans les pays plus pauvres, où les efforts des donateurs sont concentrés.
- Le niveau d'appui des donateurs à la GFP est plus fortement associé à une amélioration des scores des processus de GFP concentrés et *de jure*, ce qui montre que l'appui des donateurs à la GFP semble se focaliser davantage sur les règles, les procédures et acteurs spécifiques au sein du gouvernement. Les résultats s'inversent pour les processus en amont et en aval. L'association est plus forte pour les processus en aval, ce qui illustre peut-être les importants volumes de ressources consacrés aux projets entrant dans le cadre du système intégré de gestion financière (IFMIS), élément typique de la réforme de la GFP en aval.

L'étude insistait sur le fait que ces résultats sont soumis à de nombreuses limitations, y compris la mauvaise qualité des données et des problèmes d'interprétation d'une causalité, et pas seulement d'une association. Les auteurs de l'étude ont donc souligné qu'il était nécessaire d'interpréter les résultats avec prudence, et ont noté que ceux-ci « **indiquaient qu'il était nécessaire de compléter ces constats quantitatifs à l'aide d'une étude qualitative menée dans les pays** ».

5 Lawson, A (2011), Joint Evaluation of Public Finance Management Reforms in Burkina Faso, Ghana and Malawi : Inception Report, Fiscus Limited et Mokoro : Oxford, UK.

Il existe donc un lien direct entre l'étude quantitative et les études de cas pays réalisées au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi. Cela se reflète dans la sélection d'études de cas, dans les questions d'évaluation et dans le cadre d'évaluation global, qui est présenté ci-dessous. Ce lien se retrouve dans deux pistes d'enquête particulières :

- Premièrement, l'étude quantitative a confirmé, de manière générale, les observations faites dans les analyses antérieures des pays ayant fait l'objet d'évaluations PEFA (Andrews, 2010) : *« les pays trouvaient plus facile de concevoir que d'exécuter leurs budgets, de passer des lois que de les mettre en œuvre, et allaient plus loin dans les réformes dont la responsabilité était attribuée à un petit groupe d'acteurs au sein du ministère des Finances. »* Les études de cas pays prévoyaient une analyse qualitative des facteurs sous-jacents à ces tendances.
- Deuxièmement, l'incertitude la plus significative ressortant de l'étude quantitative était liée à la relation de causalité entre des niveaux élevés d'investissements des donateurs dans la GFP (sous forme d'appui budgétaire et d'appui aux réformes de la GFP) et la performance de la GFP. L'étude a trouvé un lien, mais elle a été incapable de déterminer s'il reflétait la tendance des agences donatrices d'allouer plus de ressources aux pays ayant déjà démontré qu'ils avaient la volonté et les capacités nécessaires pour réformer leurs systèmes de GFP, ou une réelle relation de causalité entre les actions des donateurs et l'amélioration de la performance de la GFP.

1.3 L'ATELIER PRÉPARATOIRE DE TUNIS

Afin de lancer les activités de l'évaluation, des experts et praticiens de la GFP de toute l'Afrique ont été invités par la Banque africaine de développement à se rendre à Tunis les 3 et 4 mai 2011 afin de partager leurs expériences de la réforme de la GFP. 22 représentants de dix gouvernements africains⁶ ont parlé en toute franchise de leurs expériences de la réforme de la GFP. Les points ci-dessous reflètent les principales observations des participants⁷ :

- **Pour réussir, la réforme de la GFP doit se fonder sur le soutien et le leadership politique :** La réforme fonctionne bien quand elle bénéficie d'un fort leadership politique. Il est donc essentiel de prendre en compte le contexte politique quand on conçoit une telle réforme. La coordination entre les niveaux technique et politique est cruciale. La communication de la réforme de la GFP à l'ensemble du gouvernement, et la transparence vis-à-vis des résultats et défis de la réforme, peuvent aider à obtenir un appui. Les réformes doivent être « vendues » au personnel politique (y compris à l'opposition), surtout quand la situation politique est fluide et changeante.

6 Burkina Faso, Cameroun, Éthiopie, Malawi, Mali, Mozambique, Sénégal, Afrique du Sud, Ouganda, Zambie.

7 Ces arguments sont tirés du résumé que la BAfD a réalisé et publié sur son site internet après l'atelier. Certains points ont été approfondis à l'aide du compte-rendu préparé par l'équipe de l'évaluation.

- **Le pays doit s'appropriier les réformes :** Celles-ci ne doivent pas relever d'une condition imposée par un donateur. Il semble que la réforme est plus rapide quand elle est reliée à l'appui budgétaire, mais elle a plus de chance d'être durable si le pays se l'approprie. Sans cela, la réforme s'arrête quand le financement tarit.
- **Des plans ambitieux, une mise en œuvre modeste :** L'avantage de l'approche « Big bang » est que tous les éléments liés au cycle de la GFP progressent ensemble, mais il est conseillé d'associer une conception globale à une mise en œuvre éclatée. Il est important de prendre en compte l'ampleur, la vitesse et la profondeur de la réforme de la GFP. La notion de « Big bang » suggère la présence de ces trois éléments, mais l'expérience de l'Afrique suggère de prioriser une approche de grande ampleur, autrement dit holistique, englobant la totalité du système de GFP, avec mise en œuvre graduelle en fonction des priorités et des capacités humaines. Il est aussi important de choisir des réformes d'une « profondeur » (degré de sophistication) adaptée aux besoins réels et aux capacités de mise en œuvre.
- **Prendre en compte les capacités existantes :** La réforme de la GFP dépend des capacités existantes. Elle a tendance à bien fonctionner quand les donateurs financent les premières étapes du processus de réforme de la GFP, avant de s'effacer et de laisser la réforme évoluer en fonction des capacités existantes.
- **... et la magnitude de la gestion du changement :** Les aspects de gestion du changement sont souvent négligés pendant les réformes de la GFP. Les programmes de réforme ont tendance à sous-estimer le temps et les efforts requis pour obtenir des changements durables des pratiques et cultures de travail.
- **Reconnaître que les donateurs font partie du problème :** C'est surtout vrai quand les gouvernements ont du mal à justifier les dépenses des donateurs à cause de l'utilisation de processus hors budget et de l'absence de rapports présentés aux autorités pertinentes.
- **Structurer le travail diagnostique autour du cadre d'évaluation PEFA :** La plupart des pays ont indiqué que l'utilisation périodique du diagnostic PEFA était utile, car elle menait à une compréhension partagée des forces et faiblesses de la GFP, et à une perception commune de l'avancement des réformes de la GFP. Dans ces pays, cela a contribué à rompre avec les approches passées, qui voyaient les donateurs réaliser des évaluations diagnostiques isolées, ce qui menait souvent à des programmes et projets de réforme de la GFP séparés.

Quant à la relation de causalité entre des niveaux élevés d'investissement des donateurs dans la GFP (sous forme d'appui budgétaire et d'appui aux réformes de la GFP) et la performance de la GFP, les responsables des gouvernements africains qui ont participé à la conférence de Tunis partageaient deux perceptions. Premièrement, tous s'accordaient à dire que pour réussir, la réforme de la GFP doit se fonder sur un appui et un leadership politique, et également sur l'appropriation par le pays. Cependant, la question de savoir si l'investissement des donateurs dans la réforme de la GFP pouvait contribuer à générer un

appui politique n'a pas été explicitement posée. Deuxièmement, ils ont indiqué que le rythme des réformes devait être adapté aux capacités, et que l'appui externe encourageait souvent un rythme excédant les capacités intérieures. Les études de cas ont permis d'explorer chacun de ces thèmes.

1.4 LE CHOIX DES PAYS DEVANT L'OBJET D'UNE ÉTUDE DE CAS

Le document de concept publié en 2009 pour l'évaluation⁸ recommandait l'utilisation d'une méthodologie raisonnée pour la sélection des études de cas pays dans le cadre de l'évaluation. Synthétisant les données tirées des évaluations AAP/PPTE de 2001 et 2004 et les premières évaluations PEFA réalisées jusqu'en 2007, le document de politique générale commençait par répartir en deux groupes les 14 pays africains disposant de telles données : les pays où les institutions budgétaires semblaient s'être améliorées pendant cette période, et les pays où les institutions budgétaires semblaient ne pas avoir évolué ou s'être détériorées. Deuxièmement, les informations tirées de la base de données des CRS du CAD-OCDE ont permis de parvenir à une estimation de l'allocation par habitant des ressources fournies par les donateurs à la réforme de la GFP pour ces pays entre 1998 et 2007. Le tableau résultant est présenté ci-dessous.

Tableau 1: Estimation préliminaire de l'impact relatif de l'appui des donateurs aux réformes de la GFP en ASS

	Pays où les institutions budgétaires se sont améliorées	Pays où les institutions budgétaires ne se sont pas améliorées ou se sont détériorées
Forte contribution des donateurs	Burkina Faso, Tanzanie, Zambie	Bénin, Malawi, Mozambique, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Ouganda
Faible contribution des donateurs	Éthiopie, Ghana, Mali	Guinée, Madagascar

Cette analyse suggère que l'appui des donateurs n'a été associé à des réformes réussies que dans trois pays (Burkina Faso, Tanzanie et Zambie), et que dans trois autres (Éthiopie, Ghana⁹ et Mali), les réformes ont semblé mener à des

⁸ la Partie A du document de concept (De Renzio, 2009 ; pp 31 – 33).

⁹ Plusieurs spécialistes de la GFP consultés à l'égard du document de concept ont exprimé leur surprise quant à la catégorisation du Ghana, suggérant qu'elle était trompeuse à deux égards. Premièrement, il semblait que les ressources allouées par les donateurs aux réformes de la GFP aient été sous-estimées. Deuxièmement, de nombreux observateurs jugeaient que les résultats de l'AAP/PPTE 2001 étaient étonnamment faibles, donnant une impression d'améliorations significatives au cours des années ultérieures, ce qui contredisait les autres rapports sur l'état des systèmes de GFP au Ghana.

résultats positifs, même en présence d'une contribution des donateurs plus limitée. Le document de concept soulignait qu'aucune conclusion définitive ne pouvait être tirée de « ce simple exercice comparatif », mais il suggérait tout de même la présence « d'une gamme de situations méritant une étude plus poussée de la sélection des études de cas ».

Plus spécifiquement, le document de concept suggérait que, « à l'exception des pays dans les cases grises, la manière idéale d'appliquer le cadre d'évaluation serait de sélectionner un nombre limité d'études de cas se focalisant sur les pays des trois autres cas, peut-être même sous forme de binômes en fonction de facteurs constants comme la culture administrative héritée (en associant par exemple des pays francophones et anglophones). Cela permettrait d'examiner trois types de situations :

- a) L'appui des donateurs semble positivement corrélé avec les améliorations de la GFP ;
- b) L'appui des donateurs semble négativement corrélé avec les améliorations de la GFP ;
- c) Des améliorations significatives de la GFP sont constatées en dépit d'un appui relativement faible des donateurs.

Le département de l'évaluation de la Banque africaine de développement a ensuite demandé à ces 14 pays s'ils souhaitaient collaborer au processus d'évaluation afin de déterminer des manières de renforcer leurs programmes de réforme de la GFP et d'améliorer la qualité de l'appui externe à ces programmes. Trois pays ont accepté cette proposition. Au premier abord, ils semblaient appartenir à trois groupes différents ; il s'agissait du Burkina Faso [Groupe a)], du Malawi [Groupe b)], et du Ghana [Groupe c)].

Les informations issues des études de cas démontrent que certaines des estimations préliminaires sous-jacentes au tableau 1 étaient fausses. En particulier, il s'est avéré que les trois pays recevaient des niveaux relativement élevés d'aide à la GFP de la part des donateurs. En plus de cela, les récentes évaluations PEFA réalisées en 2009, 2010 et 2011 donnent une image plus nuancée de la performance des systèmes de GFP dans chacun de ces pays. Néanmoins, les études de cas révèlent des variations intéressantes de la performance des réformes de la GFP, ainsi que des similarités frappantes. Une description plus complète est présentée dans le chapitre 2.

1.5 CADRE D'ÉVALUATION

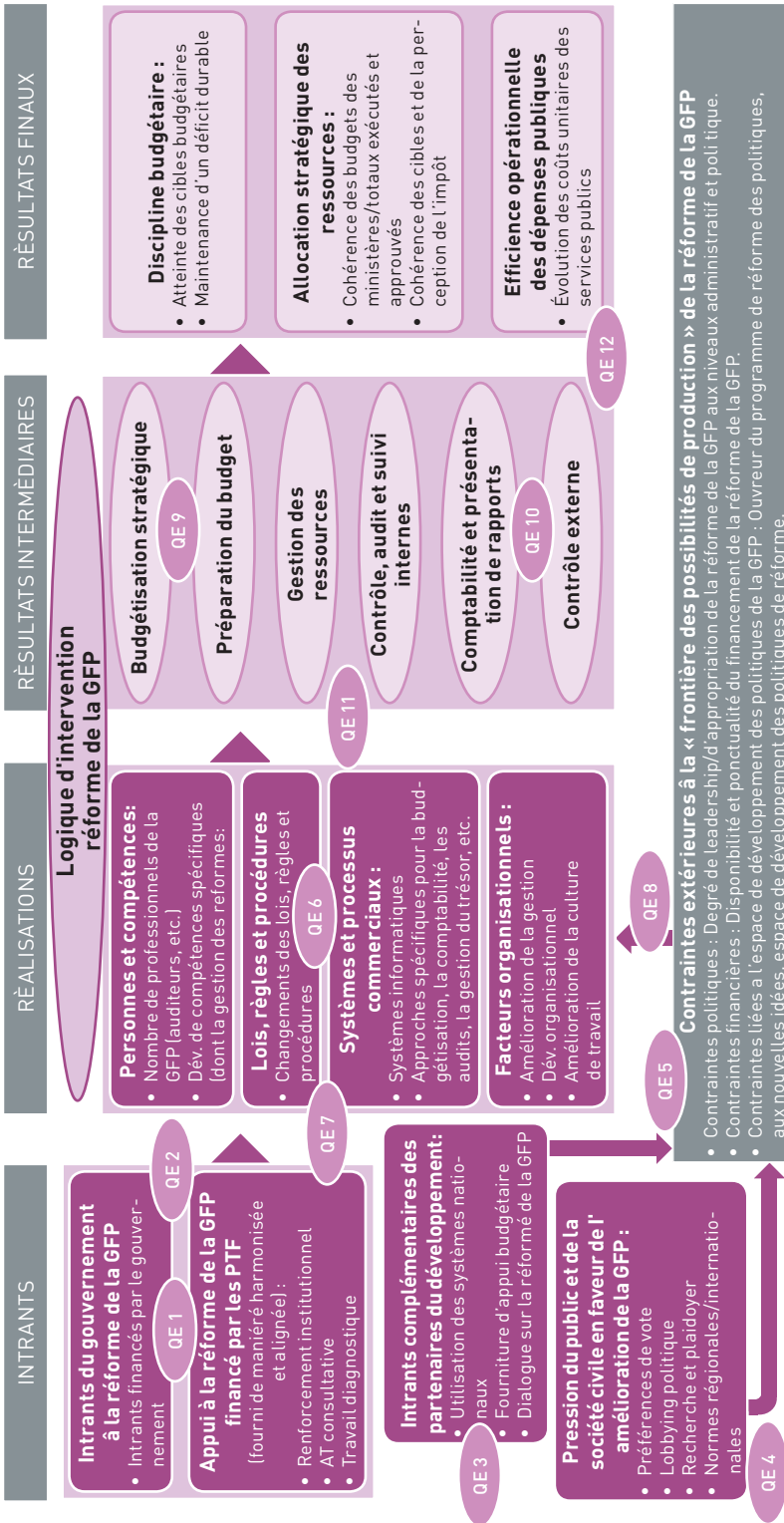
Le cadre d'évaluation est défini dans le rapport de démarrage de l'évaluation (Lawson, 2011). Il se base sur les critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et porte donc sur la pertinence, l'efficacité, l'efficacités et la durabilité du programme de réforme de la GFP et de l'appui extérieur fourni. Il s'intéresse particulièrement aux trois dimensions des processus de réforme de la GFP :

- Les **contextes** des réformes ;
- Les **mécanismes** adoptés pour la conception, la gestion et la fourniture des réformes ; et
- Les **résultats** obtenus.

Ce succès se traduit par des améliorations de la qualité des systèmes budgétaires, qui sont principalement mesurées grâce à l'évolution des indicateurs du cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et des rapports narratifs du PEFA. Le cadre d'évaluation considère ces évolutions comme des **résultats intermédiaires** dans le contexte d'un « Cadre pour la théorie du changement de la GFP » présenté dans le graphique 1 ci-dessous¹⁰. Le cadre donne une description détaillée des intrants, des réalisations et des résultats intermédiaires de la réforme de la GFP, de l'examen des liens entre eux et des facteurs contextuels clés.

10 Une version préliminaire de ce cadre a été développée dans la Partie B du document de concept pour l'évaluation (Lawson & De Renzio, 2009). Elle a reçu les commentaires de nombreux praticiens de la GFP, universitaires et partenaires du développement. Les améliorations présentées dans le rapport de démarrage se sont inspirées de ces commentaires. La version finale du cadre d'évaluation, qui a été utilisée dans les études pays, a été présentée lors de l'atelier de lancement de l'évaluation animé par la Banque africaine de Développement à Tunis (Voir ci-dessus)

Graphique 1 : Le cadre d'évaluation et la place occupée par les questions d'évaluation au sein de la logique d'intervention



Les intrants sont les ressources et autres moyens fournis afin de promouvoir les réformes de la GFP. Ils sont divisés entre les ressources directement allouées par les gouvernements aux efforts de réforme internes de la GFP, les ressources extérieures des partenaires du développement (PD) ciblant les réformes de la GFP, et les intrants complémentaires des PD. Ces ressources complémentaires peuvent viser à renforcer la GFP par le biais des systèmes nationaux et de la fourniture d'un appui budgétaire, ou à améliorer la conception et la mise en œuvre des réformes de la GFP à travers un dialogue sur les politiques publiques et un suivi externe (souvent relié à l'appui budgétaire).

Quatre **facteurs contextuels** sont pris en compte. L'un d'entre eux est interne. Il renvoie à la pression exercée par le public et la société civile vis-à-vis des réformes de la GFP¹¹. Il examine l'importance relative de la conception et de la mise en œuvre de la réforme de la GFP dans les préférences de vote de l'électorat (la mesure dans laquelle une bonne GFP est considérée comme une priorité par l'électorat), du travail de recherche et de plaidoyer réalisé par les OSC, de la pression politique exercée par les OSC et d'autres groupes, et des normes régionales et internationales pour la GFP, qui pourraient fournir des « points de ralliement » aux groupes de la société civile et pour la préparation de campagnes de plaidoyer¹².

Les contraintes extérieures, qui font également partie des facteurs contextuels, sont conceptualisées sous la forme de contraintes politiques, financières et de l'espace de développement de politiques. Ces contraintes extérieures semblent empiéter sur la « fonction de production » de la réforme de la GFP, autrement dit sur la capacité des intrants de la réforme de la GFP à générer les réalisations prévues. Les contraintes politiques sont liées au degré d'appropriation des réformes de la GFP, et au soutien politique dont elles bénéficient. Les contraintes financières sont liées à la capacité de financer les réformes de la GFP, compte tenu des autres priorités, et l'espace de développement des politiques renvoie à la nature des politiques publiques pouvant être prises en compte lors de la conception des réformes de la GFP. La dernière contrainte reflète la « sagesse traditionnelle » qui prévaut par rapport aux autres types de réformes pouvant être envisagés, et l'influence exercée sur cette sagesse traditionnelle par les parties prenantes du gouvernement, les organisations de la société civile et universitaires, les agences donatrices et les institutions interna-

11 Le travail de plaidoyer par les OSC pour un renforcement de la transparence et de la responsabilité peut attirer les financements des agences de développement et des organisations internationales. Dans ce sens, il s'agit bien d'une « réalisation » des efforts de réforme de la GFP. Cependant, un tel financement est modeste par rapport aux ressources directement allouées aux composantes essentielles du programme de réforme de la GFP. C'est pour cela que dans les études de cas, les ressources allouées aux OSC pour leur travail de plaidoyer n'ont pas été comprises dans les estimations financières des intrants à la réforme de la GFP. Elles ont été considérées comme un intrant purement contextuel.

12 Par exemple, dans les études de cas pays, l'Union économique et monétaire de l'Ouest de l'Afrique (UEMOA) établit des critères de convergence pour la gestion macroéconomique et fiscale, et des standards pour certains aspects de la GFP, auxquels ses huit membres souscrivent, y compris le Burkina Faso.

tionales et régionales. Elle pourrait être décrite en termes d'« espace innovateur »¹³ pour les politiques et stratégies de la GFP.

Les **réalisations** sont les changements immédiats apportés à l'architecture et à la substance du système de GFP sous l'influence combinée d'une série d'intrants. Elles sont réparties en quatre groupes : i) Les changements de capacités des ressources humaines (personnes et compétences) ; ii) Les changements de lois, de procédures et de règles ; iii) Les changements de systèmes et de processus ; et iv) Les changements de facteurs organisationnels (qualité des dirigeants, culture professionnelle, degré de développement organisationnel).

Les **résultats intermédiaires** sont les changements de la qualité du système de GFP, mesurés grâce à l'évolution de la qualité des éléments suivants :

- i) Budgétisation stratégique ;
- ii) Préparation budgétaire (y compris les délibérations budgétaires du pouvoir législatif) ;
- iii) Gestion des ressources (tant les entrées que les sorties) ;
- iv) Contrôles, audit et suivi internes ;
- v) Comptabilité et présentation de rapports ; et
- vi) Audit externe.

Le cadre utilise le cadre d'évaluation PEFA afin de mesurer l'évolution de chacune de ces grappes de fonctions de la GFP, en catégorisant les sous-dimensions des indicateurs PEFA en fonction des différentes grappes. Cette catégorisation¹⁴ se base sur Andrews (2010) et a aussi été appliquée par De Renzio et coll. (2010) dans l'étude quantitative, qui a analysé les données provenant de 100 pays différents ayant réalisé des évaluations PEFA entre 2006 et 2010.

Le cadre de mesure de la performance PEFA pour la GFP (PEFA 2005) reste la tentative la plus achevée de parvenir à un cadre d'évaluation de la qualité des systèmes et institutions budgétaires. Il comprend 28 indicateurs permettant d'évaluer la performance du système à toutes les étapes du cycle budgétaire, et les dimensions et indicateurs transversaux de la crédibilité budgétaire. Il intègre aussi trois indicateurs supplémentaires sur les pratiques des donateurs. (Voir www.pefa.org.)

Afin d'obtenir les scores PEFA pour chaque « grappe » budgétaire, Andrews (2010) et De Renzio et coll. (2010) ont suivi quatre étapes également utilisées dans les études pays pour convertir les scores des évaluations PEFA dans chaque pays en moyennes numériques pour chaque grappe. De Renzio et coll. (2010, pp. 11 – 12) donne une explication claire de la méthodologie :

« Pour commencer, nous n'avons considéré que les indicateurs PI-5 à PI-28, car les indicateurs PI-1 à PI-4 couvraient les résultats et performances, et non pas la qualité, des systèmes de GFP. Deuxièmement, pour les indicateurs multidimensionnels, nous avons utilisé des scores de sous-indicateurs plutôt que des scores synthétiques afin de tirer le meilleur

13 Dans Pritchett, Woolcock & Andrews (2010), cet aspect est considéré comme une caractéristique clé utilisée pour juger les systèmes.

14 Ces grappes sont légèrement différentes de celles comprises dans la méthodologie PEFA, car elles ont été réorganisées de manière à augmenter leur niveau de cohérence interne. Pour de plus amples détails, voir l'annexe 3, Andrews (2010:8) et Andrews (2007).

*parti possible des informations contenues dans les scores PEFA. Cela nous a permis d'éviter le biais systématique par défaut introduit par la méthode de notation MI, où les indicateurs synthétiques se fondent sur la dimension de notation la plus faible, ou « maillon faible ». Troisièmement, nous avons converti les notes sous forme de lettres des rapports PEFA en notes numériques, les plus élevées dénotant une meilleure performance (de A=4 à D=1). Quatrièmement, nous avons construit nos variables dépendantes de trois manières différentes : 1) en faisant la moyenne simple des 64 notes numériques comprenant tous les sous-indicateurs des indicateurs PI-5 à PI-28 ; 2) en faisant la moyenne des notes numériques pour les sous-indicateurs de chacune des six grappes d'indicateurs par phase de cycle budgétaire, ce qui génère six sous-indices à utiliser séparément comme variables dépendantes ; 3) en utilisant les notes individuelles pour chacun des 64 sous-indicateurs P1 – 5 à P1 – 28, ce qui génère un ensemble de données de type panel de 64 dimensions*100 pays. »*

1.6 LES QUESTIONS D'ÉVALUATION ET L'APPROCHE DES ÉTUDES PAYS

Chacune des études pays se basait sur douze questions d'évaluation présentées dans l'encadré 1 ci-dessous¹⁵. Les questions d'évaluation sont structurées de manière à fournir un cadre standard pour la collecte d'éléments de preuve. Ainsi, les résultats des études de cas pays sont facilement synthétisés afin de fournir des réponses aux questions générales de haut niveau.

Chaque étude de cas a généré une série de « **dossiers** » sur l'évolution des systèmes de GFP. Cette approche visait à garantir que l'évaluation ne passe pas à côté de tendances pouvant être masquées par l'évolution moyenne du système dans sa globalité. Par exemple, même dans un pays faisant des progrès limités dans le domaine des réformes globales de la GFP, certains sous-composants spécifiques avancent sans doute plus rapidement. Ce n'est sans doute pas le fruit d'une coïncidence : cela reflète l'équilibre relatif des forces positives et négatives dans ces sous-composants, qui détermine le rythme du changement. Nous sommes convaincus que l'examen de ces tendances au sein de sous-composants du programme de réforme de la GFP a permis de révéler des perspectives plus significatives. Cette approche est illustrée par le graphique 2 ci-dessous.

Les dossiers ont été compilés à l'aide d'un processus de reconstruction de la chronologie des événements qui s'est inspiré d'interviews et de discussions de groupe visant à identifier les causes potentielles du changement. Une triangulation des informations issues de ces trois sources a permis d'obtenir une série d'hypothèses validées. En termes génériques, ils suivent la technique de « process tracing » (reconstitution des processus).¹⁶

15 Le rapport de démarrage présente les questions de l'évaluation et les critères correspondants utilisés pour les évaluer.

16 « Process-tracing » est une méthode permettant la reconstruction des relations causales par le biais de la reconstitution des dossiers. [George, A.L., & A. Bennett (2005), Case studies and theory development in the social sciences.]

Encadré I. Les questions d'évaluation

A. Intrants et contexte : la conception de la réforme de la GFP

QE. 1 : Quelle a été la nature et l'ampleur des intrants de la réforme de la GFP fournis par le gouvernement et par les donateurs ?

QE. 2 : Quels types de structures ont été utilisés pour la conception et la gestion de ces intrants des réformes ? Ces structures ont-elles servi à la fourniture d'un cadre de production coordonné et harmonisé ?

QE. 3 : Quels types de mesures complémentaires les donateurs ont-ils prises pour soutenir les réformes de la GFP, et quelle a été leur importance ? Ont-elles eu une influence sur les contraintes extérieures subies par la réforme ?

QE. 4 : Dans quelle mesure a-t-on assisté à une pression publique (au niveau national) ou institutionnelle (au niveau régional) en faveur de la réforme de la GFP, et de quelle manière cela a-t-il influencé les contraintes extérieures subies par les réformes ?

QE. 5 : Quelle a été la pertinence du programme de réforme de la GFP vis-à-vis des besoins et du contexte institutionnel ? Le soutien des donateurs s'est-il aligné sur les priorités nationales ? Dans quelle mesure des adaptations ont-elles été apportées en réponse au contexte et à l'évolution des priorités nationales ?

B. Réalisations : la fourniture des réformes de la GFP

QE. 6 : Quelles ont été les réalisations du processus de réforme de la GFP, et dans quelle mesure l'appui direct des donateurs a-t-il contribué à ces réalisations ?

QE. 7 : Quelle a été l'efficacité de la génération de ces réalisations ? Le rythme et la programmation des réformes ont-ils été appropriés et rentables ? Le coût par réalisation a-t-il été acceptable ?

QE. 8 : Quelles ont été les contraintes extérieures subies par la production de la réforme de la GFP au niveau politique, du financement ou des politiques ? De quelle manière ont-elles varié entre les différents composants de la réforme de la GFP ?

C. Résultats : évaluation générale de la réforme de la GFP et de l'appui des donateurs à la réforme de la GFP

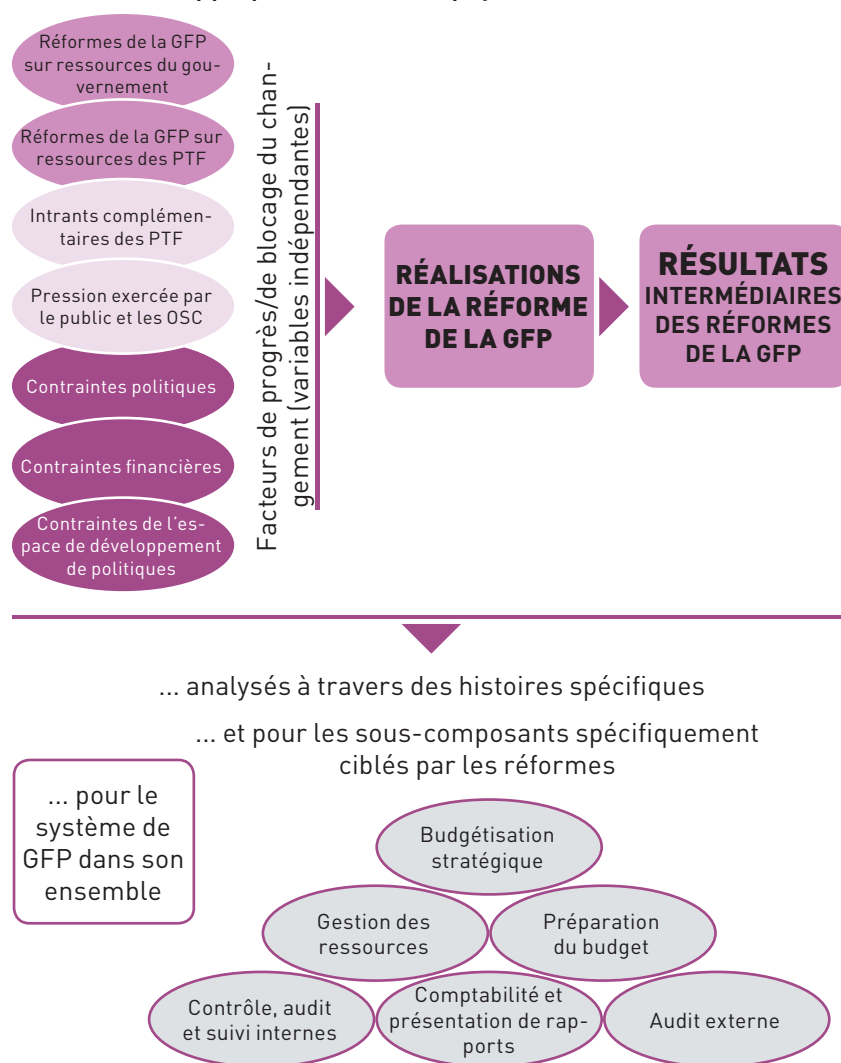
QE. 9 : Quels ont été les résultats intermédiaires des réformes de la GFP, notamment à l'égard de l'évolution de la qualité des systèmes de GFP ?

QE. 10 : Dans quelle mesure les résultats générés ont-ils été pertinents aux améliorations de la qualité de la prestation de services, particulièrement pour les femmes et les groupes vulnérables ?

QE. 11 : Les efforts de réforme ont-ils été efficaces ? Dans la négative, pourquoi pas ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure les réalisations des réformes de la GFP ont-elles représenté un facteur de causation dans l'évolution des résultats intermédiaires identifiée ?

QE. 12 : Dans quelle mesure les progrès identifiés au niveau des résultats intermédiaires apparaissent-ils durables ? Le processus de réforme de la GFP est-il durable ?

Graphique 2 : Vue d'ensemble de l'approche de dossier, appliquée aux études pays



Le budget disponible n'a pas permis de recréer un dossier pour les réformes de chacune des 6 grappes de la GFP dans chaque pays. C'est pour cela que les processus de la réforme ont été analysés par rapport à l'ensemble du système de GFP et à 3 grappes de GFP spécifiques ciblées par les réformes. Le tableau 1 montre les études de cas choisies. Chacune d'entre elles comprend un dossier renvoyant à une durée plus ou moins longue, qui permet d'examiner l'évolution du processus de réforme et de porter un jugement sur sa durabilité. Elles comp- taient des exemples de succès et d'échec, et formaient la base de comparaisons entre les pays en examinant certains types de réformes dans plus d'un pays.

Tableau 2 : La sélection de 9 dossiers pour les pays ayant fait l'objet d'une étude

BURKINA FASO	GHANA	MALAWI
Système d'information intégré sur la gestion financière : le Circuit Intégré de la Dépense (CID) et ses différents sous-systèmes complémentaires	Système de gestion financière intégré (BPEMS – Budget & Public Expenditure Management System)	Système intégré de gestion financière (Integrated Financial Management system – IF-MIS).
Introduction d'une budgétisation programmatique à moyen terme avec le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et les budgets-programmes.	Introduction Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)	Réforme du système de marchés publics
Réforme du système d'administration fiscale	Réforme du système d'administration fiscale	Réforme du système d'audit interne

1.7 L'APPROCHE DU PROCESSUS DE SYNTHÈSE

Ce rapport de synthèse rassemble donc les informations issues de 3 pays et de 9 dossiers au niveau des « grappes de la GFP ». Il vise à répondre aux questions de haut niveau identifiées dans les termes de référence :

« L'objectif de l'évaluation est d'identifier quels facteurs – institutionnels et contextuels – contribuent à une réforme de la GFP réussie, et la manière dont les donateurs peuvent le mieux soutenir la réforme de la GFP, compte tenu des facteurs contextuels influençant le processus de changement. » (Termes de référence, pp.3 – 4)

L'approche adoptée pour l'analyse est celle de la « synthèse réaliste » (Pawson & Tilley, 1997 ; Pawson 2002). L'hypothèse de départ de l'école réaliste est que la plupart des programmes de réforme ou de changement social ne fonctionnent que dans certaines circonstances. Par conséquent, la découverte et la documentation des « conditions du contexte » d'un programme deviennent les principaux objectifs du processus de synthèse. Une synthèse réalise y parvient à travers l'analyse des mécanismes (M) du changement à l'œuvre dans différents contextes (C) et produisant une gamme de résultats (R). Un examen approfondi de ces combinaisons de C-M-R permet de définir avec un certain degré de précision les « conditions limites » au sein desquelles la théorie d'un programme fonctionne, et mène à une théorie plus adaptée et à une meilleure compréhension de sa capacité de transfert.

Ainsi, l'analyse systématique d'une gamme de combinaisons de C-M-R produit un affinement continu de la théorie du programme, en tirant des enseignements des réussites (résultats favorables) et des échecs (résultats défavorables). Dans ce sens, la synthèse réaliste approfondit les idées de Karl Popper (Popper, 1959) sur l'importance de la réfutation d'une théorie. Quand une théorie est ouverte à la réfutation, il est possible de l'affiner à l'aide des enseignements tirés de l'échec. L'« induction analytique », qui repose sur les contre-exemples (Lindesmith, 1968), est essentielle à ce processus.

Les questions d'évaluation fournissent un modèle pour la documentation des combinaisons C-M-R générées par les dossiers :

- **Le contexte** est donné par les questions sur les intrants complémentaires des PD (QE3) et les pressions du côté de la demande (QE4), et sur les contraintes extérieures (QE8).
- **Les mécanismes** sont documentés à l'aide des questions sur les intrants (QE1) et les réalisations (QE6) et sur l'efficacité (QE7), ainsi qu'à travers un examen plus détaillé des structures pour la conception et la gestion des intrants à la réforme (QE2).
- **Les résultats** sont directement documentés (QE9) et examinés quant à leur pertinence vis-à-vis de la prestation de services, particulièrement pour les femmes et les groupes vulnérables (QE10).
- **Les relations Contexte-Mécanisme-Résultats** sont examinées du point de vue de la pertinence (QE5), de l'efficacité (QE11) et de la durabilité (QE12).

En examinant ces différentes combinaisons, au niveau du pays puis au niveau de la grappe de la GFP, nous avons pu développer une théorie de programme spécifique. Elle examine tout d'abord les aspects critiques du contexte, qui contribuent à la réussite de la réforme de la GFP, puis les caractéristiques les plus importantes des mécanismes adoptés pour fournir la réforme de la GFP. Cette analyse nous a permis de parvenir à plusieurs enseignements, qui sont présentés dans nos conclusions.

1.8 LIMITES DE L'ANALYSE

Il est clair que la valeur des conclusions présentées dans cette synthèse est limitée par le fait qu'elles sont dérivées de tout juste neuf dossiers tirés de trois études de pays d'Afrique subsaharienne. Les trois études-pays illustrent une variété de situations, couvrent les systèmes administratifs anglophones et francophones, et comprennent des exemples (et des périodes spécifiques pour les mêmes exemples) de réformes de la GFP réussies et ratées. En plus de cela, en descendant au niveau de « composant » de la réforme de la GFP dans les dossiers, la gamme d'expériences couvertes a été encore élargie. À chaque fois que cela était possible, nous avons aussi établi des comparaisons avec l'étude quantitative et les documents existants sur la réforme de la GFP. Néanmoins, c'est tout de même un échantillon limité pour développer une théorie du programme.

Il est donc vital de disséminer et d'analyser les résultats de notre travail afin de déterminer s'il existe d'autres expériences de la réforme de la GFP qui n'ont pas été exploitées, et qui pourraient enrichir les conclusions. Il est aussi important d'évaluer si les perspectives présentées ici sont confirmées par les impressions et les expériences de praticiens et chercheurs expérimentés dans le domaine de la GFP. Le processus de dissémination envisagé par le groupe de gestion de l'évaluation doit permettre de tester les résultats à l'aide d'un tel retour.

En plus de cela, à moyen terme, il est essentiel que cette étude soit complétée par de nouvelles études de cas, qui pourraient encore approfondir ses conclusions. Chaque fois que c'est possible, des études de cas additionnelles devraient chercher à tester les « conditions limites » des conclusions atteintes en analysant des situations contrastées. L'utilisation du même cadre d'évaluation et de la même approche pour faire la synthèse des résultats des études de cas supplémentaires permettrait la mise à jour continue de la « théorie de programme » présentée ici.

En termes d'approche du travail de terrain, les résultats sont aussi soumis à plusieurs limites. Notamment, le travail de terrain n'a duré que l'équivalent de 6 semaines de travail (deux semaines pour trois consultants). Une période aussi courte ne permet bien sûr pas d'interviewer une vaste gamme de parties prenantes. En conséquence, la profondeur d'analyse possible pour les trois études de cas détaillées réalisées dans chaque pays était inégale, mais de notre point de vue, elle suffisait à justifier les conclusions obtenues. En plus de cela, l'analyse a peut-être été influencée par les perspectives des parties prenantes directement impliquées dans les réformes. En effet, la majorité des personnes interviewées était constituée du personnel du gouvernement et des donateurs chargé de la gestion et de la réalisation des réformes de la GFP dans chaque pays. Des membres d'organisations de la société civile chargés de questions de GFP ont été interviewés dans chaque pays, individuellement ou à travers des groupes de discussion, mais en nombre relativement limité. Quant aux membres de la législature, il n'a pas été possible d'interviewer les parlementaires du Burkina Faso, et seulement un petit nombre de parlementaires du Ghana et du Malawi.

En revanche, les évaluateurs ont pris le soin de trianguler les constats dans la mesure du possible pour parvenir à leurs conclusions. Pour de nombreuses questions, il a été possible de réaliser une comparaison systématique des perspectives du personnel des agences centrales, du ministère sectoriel et des représentants des donateurs. Dans d'autres cas, des comparaisons ont été faites entre les opinions des différents donateurs et celles des cadres du secteur public et du personnel administratif. Le travail de terrain a également utilisé les études documentaires¹⁷ réalisées auparavant. Il s'est inspiré du grand nombre de documents disponibles sur chacun des pays, tant sur l'internet que

17 Les études documentaires ont été réalisées par des assistants de recherche expérimentés avec le soutien étroit des autres membres de l'équipe pour chaque pays. Les rapports ont tous été publiés avant le travail de terrain, et faisaient plus de 100 pages chacun, annexes comprises : Chiche, M., juin 2011 (Burkina Faso), Faragher, R. juin 2011 (Malawi) et Gordon, A. & Betley, M., juin 2011 (Ghana).

dans les rapports et données explicitement requis auprès des ministères et agences donatrices.

En bref, nous pensons que les biais pouvant avoir été introduits dans le travail de terrain à cause du manque de temps ou de la composition des personnes interviewées ont été en grande partie compensés, et n'étaient pas plus importants que dans d'autres études de cas de ce type. Nous sommes convaincus de la bonne qualité des éléments de preuve soutenant nos conclusions, et la partie consacrée au petit nombre de cas qui nous inspirent des réservations à cet égard comprend des avertissements explicites.

1.9 STRUCTURE DU RAPPORT

Suite à cette introduction des objectifs et de l'approche, le rapport de synthèse comprend quatre autres chapitres :

- Le chapitre 2 donne une vue d'ensemble des réformes dans les trois pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Il décrit les **résultats** des réformes dans chaque pays et résume les différentes **combinaisons C-M-R** qui ont émergé des trois études de cas pays et des neuf dossiers individuels.
- Les chapitres 3 et 4 présentent de manière plus détaillée les analyses du **contexte** et des **mécanismes** qui ont mené à un perfectionnement de la théorie de programme initiale.
- Le chapitre 5 présente les conclusions globales et tire des enseignements plus généraux pour les gouvernements et les agences de développement.

2. Vue d'ensemble de la réforme de la GFP dans les pays de l'étude

Ce chapitre présente une vue d'ensemble de nos principaux constats, avant de procéder dans les chapitres 3 et 4 à une analyse plus approfondie des facteurs contextuels et des différents aspects de la conception et des mécanismes de fourniture de la réforme de la GFP, qui se sont révélés critiques. Nous commençons par une simple analyse comparative des contextes économiques et politiques dans chacun des trois pays. Nous réfléchissons ensuite aux niveaux relatifs d'intrants fournis dans chaque pays à la réforme de la GFP, directement par les gouvernements et par les agences du développement, et aux résultats obtenus, avant de présenter un résumé des combinaisons C-M-R (contexte-mécanisme-résultats) générées par les trois études pays et par les 9 dossiers plus détaillés.

2.1 CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE

Tableau 3 : Indicateurs économiques, sociaux et politiques clés pour les pays de l'étude (2010)

Indicateur	Burkina Faso	Ghana	Malawi
PIB par habitant PPA, 2005 \$ international ^a	1078,0	1410,0	779,0
Population, en millions ^a	15,8	23,8	15,3
% de la population vivant avec moins de 1,25 \$ pp/jour ^b	56,5	30,0	73,9
Espérance de vie à la naissance ^b	53,7	57,1	54,6
Taux d'alphabétisation ^a	29	73	66
Malnutrition infantile (% d'enfants de moins de 5 ans) ^a	37	14	16
Coefficient de Gini ^b	39,6	42,8	39,0
Taux de croissance annuel de la population ^b	3,1	2,0	2,7
Décassements annuels moyens d'APD 2002 – 2009, en milliards de \$ constants de 2008 ^c	1,03	2,19	1,17

Indicateur	Burkina Faso	Ghana	Malawi
ABG total en tant que % des décaissements d'aide totaux 2002 – 2009 ^c	15,9	11,2	7,2
Décaissements annuels moyens d'APD par habitant ^{a,c}	65,27	92,02	76,23
Ouverture politique 2010 ^d (indication du niveau général de liberté dans le pays)			
Droits politiques (1= liberté élée ; 7= faible) ¹	5	1	3
Libertés civiles (1= liberté élée ; 7= faible) ²	3	2	4
Indice de perception de la corruption 2010 (0=très corrompu ; 10 = pas de corruption) ^{3e}	3,1	4,1	3,4

Sources: ^a Indicateurs du développement de la Banque Mondiale 2010 ;

^b Rapport sur le développement humain 2010 ;

^c Base de données du CAD-OCDE, accédée le 10/1/11 ;

^d Freedom In the World 2010, Freedom House ;

^e Indice sur la perception de la c2010, Transparency International

Notes: ¹ Le processus de notation se base sur une liste de 10 questions portant sur les droits politiques. Des notes allant de 1 (niveau de liberté le plus élevé) à 7 (niveau de liberté le plus faible) sont attribuées à chaque question.

² Le processus de notation se base sur une liste de 15 questions portant sur les droits civils. À nouveau, des notes allant de 1 (niveau de liberté le plus élevé) à 7 (niveau de liberté le plus faible) sont attribuées à chaque question.

³ L'IPC mesure la perception de la corruption du secteur public dans un pays sur une échelle de 0 (très corrompu) à 10 (très peu corrompu).

Contexte économique et social

Le tableau 3 ci-dessus présente les principaux indicateurs économiques, sociaux et politiques pour chaque pays de l'étude. Il révèle certaines similarités, mais aussi d'importantes différences. Ces pays reçoivent tous de forts volumes d'aide, et peuvent être décrits par le terme générique de pays en développement, mais le revenu par habitant est beaucoup plus élevé au Ghana (pays côtier riche en ressources naturelles, qui a formellement acquis le statut de pays aux revenus moyens en 2011) qu'au Burkina Faso ou au Malawi, deux pays à faible revenu sans accès à la mer et qui dépendent fortement de l'agriculture, et donc de pluies régulières.

Leurs récentes évolutions économiques ont aussi été différentes à plusieurs égards importants :

- Au cours des vingt dernières années, **le Burkina Faso** a été le théâtre d'un vaste processus de réforme macroéconomique et monétaire. Le changement de régime de 1987 a marqué la transition d'un modèle socialiste

à une politique économique plus orientée sur le marché. En 1994, la dévaluation de sa monnaie a provoqué une remarquable accélération de la croissance, et au cours des 20 dernières années, par rapport à la moyenne des pays de l'UEMOA et d'Afrique subsaharienne (ASS), le Burkina Faso a connu une croissance économique plus forte et une inflation plus faible. Entre 2000 et 2010, il a maintenu un taux de croissance moyen de plus de 5,2 % par an. À l'exception du pic temporaire qui a suivi la dévaluation, l'inflation moyenne est demeurée au-dessous de 3 % depuis 1995. Cependant, avec un taux de croissance démographique de 3,1 % par an, et une vulnérabilité permanente face aux sécheresses, aux inondations et aux conflits régionaux entre ses partenaires commerciaux (comme en Côte d'Ivoire) un tel PIB n'a pas suffi à provoquer la transformation du pays. Ses performances économiques ont été stables plutôt qu'exceptionnelles¹⁸, même si la récente augmentation des exportations de minerais laisse entrevoir des opportunités futures¹⁹.

- **Le Ghana** a aussi connu une réforme macroéconomique et structurelle majeure entre 1985 et 1995, période pendant laquelle le gouvernement Rawlings a géré la transition d'un modèle de développement protectionniste et étatique à un modèle fondé sur la libéralisation et les exportations, et d'un régime militaire à un régime civil, qui a culminé avec la constitution de 1992 et les élections de 1996. Il a été aidé par une croissance légère, mais robuste, des exportations d'or et de cacao, et par la croissance régulière du secteur tertiaire. La période qui a démarré au milieu des années 90 a été caractérisée par un cycle d'expansion et de ralentissement étroitement lié au cycle électoral²⁰. En 1999 et en 2000, alors que le gouvernement sortant du National Democratic Congress (NDC) approchait de la fin de son mandat, les dépenses publiques ont fortement augmenté, ce qui a mené à une augmentation du déficit budgétaire financée par l'emprunt national et l'inflation, qui a atteint 41 % en 1999. Le nouveau gouvernement du New Patriotic Party (NPP) a lancé une période de consolidation fiscale et

18 Une croissance économique régulière, une augmentation des dépenses sociales et des améliorations de l'accès aux services de base ont provoqué une baisse de l'incidence de pauvreté, qui est passée de 54 % en 1998 à 46,4 % en 2003, et a été estimée à 43 % en 2010. Des efforts et des investissements durables ont mené à des tendances positives du développement humain, avec de fortes augmentations de la scolarisation primaire brute, de l'utilisation des services de santé, du pourcentage de naissances assistées et de l'amélioration de l'accès à l'eau potable. Cependant, il reste l'un des pays les plus pauvres au monde, classé 161 sur 169 pays à l'indice de développement humain 2010.

19 En 2009, l'or a remplacé le coton en tant que premier produit d'exportation du Burkina Faso. Le secteur de l'exploitation minière doit provoquer une augmentation des revenus de l'exportation de 25 %, amenant 450 millions de dollars de recettes fiscales supplémentaires entre 2010 et 2015 (World Bank, 2010a.)

20 En 2009, l'or a remplacé le coton en tant que premier produit d'exportation du Burkina Faso. Le secteur de l'exploitation minière doit provoquer une augmentation des revenus de l'exportation de 25 %, amenant 450 millions de dollars de recettes fiscales supplémentaires entre 2010 et 2015 (World Bank, 2010a.) Comme au Burkina Faso, le PIB au Ghana a aussi atteint en moyenne 5,2 % de croissance annuelle entre 2000 et 2007, mais les fluctuations annuelles ont été beaucoup plus importantes, et l'inflation était beaucoup plus élevée que dans le pays voisin du Burkina Faso.

de resserrement de la politique monétaire, préparant le terrain d'une croissance qui a dépassé 6 % en 2006 et en 2007, et 7,3 % en 2008. Pourtant, vers la fin du second mandat du gouvernement du NPP en 2008, les dépenses publiques ont fortement augmenté, ce qui a eu des conséquences négatives sur le déficit budgétaire, qui a atteint 13,5 % du PIB, sur l'inflation et sur les taux d'intérêt. Le retour du NDC au pouvoir a coïncidé avec une nouvelle période de consolidation fiscale en 2009 et 2010. Aidé par le lancement de la production de pétrole en 2010 et les investissements liés, des taux de croissance de 6,6 % et de 8,3 % sont prévus pour 2010 et 2011.

- **Le Malawi** partage de nombreuses caractéristiques économiques avec le Burkina Faso. C'est aussi un pays privé d'accès à la mer, avec une base d'exportation limitée et une forte dépendance vis-à-vis de l'agriculture, qui fait vivre 80 % de la population, travaillant principalement sur de petites exploitations. Comme le Burkina Faso, il est vulnérable face aux chocs météorologiques, et il a connu une grave sécheresse et une pénurie alimentaire généralisée en 2001 et en 2002. Malheureusement, comme le Ghana, sa gestion des politiques fiscales et macroéconomiques a été soumise à de fortes pressions politiques, qui ont aussi mené à un cycle d'expansion et de ralentissement lié au cycle électoral. Au contraire du Ghana, il ne pouvait pas s'appuyer sur des ressources naturelles substantielles et une économie plus diversifiée ; sa croissance a donc fluctué autour d'une moyenne annuelle de 4 %, et non pas 5,2 %. Après la fin du régime à parti unique, Bakili Muluzu, leader de l'United Democratic Front (UDF), a été élu président en 1994, puis réélu en 1999. Cependant, son second mandat a été caractérisé par une instabilité macroéconomique causée par des politiques fiscales non viables. Une augmentation des dépenses publiques a provoqué une hausse non viable du déficit budgétaire, de l'emprunt intérieur et de l'inflation. Il a nommé un successeur, l'économiste Bingu Wa Mutharika, qui a été élu en 2004. Cependant, après l'élection, le président Mutharika a refusé de nommer les ministres choisis par Muluzi, et s'est clairement prononcé en faveur de réformes économiques et de la gouvernance. Cela a causé une rupture avec son parti, et le président Mutharika a formé son propre parti au pouvoir, mais minoritaire au Parlement. Il a pris des mesures afin d'éliminer la corruption et d'améliorer la discipline budgétaire. Ces actions ont restauré la confiance et le soutien des donateurs internationaux (Cooney, Wenderoth et coll., 2010). Après avoir réglé la crise fiscale, économique et alimentaire au Malawi et mené cinq ans de réformes économiques, il a été réélu en 2009 et son parti, le Democratic Progressive Party (DPP), a remporté une forte majorité parlementaire. Cependant, avant les élections, les dépenses publiques ont encore augmenté, atteignant un niveau record de 38 % du PIB en 2008/2009, et générant un déficit fiscal de plus de 5 % du PIB hors aides. En plus de cela, tout indique que le second mandat du président Mutharika sera associé à un soutien politique

beaucoup moins fort que le premier vis-à-vis de la consolidation fiscale et de la réforme de la GFP²¹.

Cadre politique

La différence entre les contextes politiques des trois pays est frappante, et contribue grandement à expliquer les différences de qualité de la gestion économique. Nous expliquons ci-dessous qu'elle exerce également une influence significative sur le degré d'engagement politique et la mise en œuvre des réformes de la GFP.

Depuis l'adoption de la nouvelle constitution en 1991, le Burkina Faso est l'un des pays les plus politiquement stables d'Afrique. Le président Blaise Compaoré a été élu à la tête du gouvernement en 1991, 1998, 2007 et en 2010, et son parti (Congress for Democracy & Progress – CDP) a remporté de fortes majorités aux élections parlementaires de 2002 et de 2007. Plusieurs partis ont participé à ces élections²², mais l'opposition entre et pendant les élections a été limitée. Cela a permis au gouvernement de poursuivre une série cohérente de politiques économiques, sociales et de la GFP, sans devoir se plier aux négociations et aux compromis caractéristiques des gouvernements démocratiques.

Cependant, le processus électoral n'a toujours pas mené à l'alternance politique, et l'absence d'opposition politique crédible continue à préoccuper les observateurs. Récemment, des troubles sociaux ont commencé à faire leur apparition, avec des émeutes provoquées par l'augmentation des prix de la nourriture, des grèves nationales et des manifestations d'étudiants pour protester contre les salaires trop bas, et des manifestations sporadiques de l'armée et des forces de police. Ces problèmes internes ont provoqué des remaniements au sein du gouvernement en 2008 et au début de 2011.

En dépit des faiblesses de la responsabilité nationale et d'un débat politique public limité, le Burkina Faso est perçu par ses voisins et sur la scène internationale comme un pays réformiste en voie de modernisation. Le degré limité d'opposition politique au Burkina Faso a permis une grande cohérence dans la mise en œuvre des politiques économiques et dans l'approche des réformes institutionnelles : la réforme de la GFP occupe notamment une place proéminente au sein du programme de réforme du gouvernement depuis le milieu des années 90. Le degré limité d'opposition politique a aussi permis au président d'adopter une approche technocratique du gouvernement, les nominations politiques et au sein du gouvernement étant avant tout basées sur le mérite, et non pas sur la nécessité d'accorder des faveurs politiques.

Au Malawi et au Ghana, le monde politique est beaucoup plus concurrentiel. En 1994, le Malawi a assisté au transfert de pouvoir entre le Malawi Congress Party (MCP), qui, sous la houlette du Dr Hastings Banda, était resté

21 L'exemple le plus frappant en a été Goodwill Gondwe, qui a mené avec succès le processus de consolidation fiscale et d'accélération des réformes de la GFP pendant le premier mandat du président Mutharika, mais n'a pas été reconduit au poste de ministre des Finances.

22 Il est cependant remarquable que Freedom House juge que les droits politiques et civils sont plus restreints au Burkina Faso qu'au Ghana ou au Malawi. Voir le Tableau 3 ci-dessus.

au pouvoir pendant la quasi-totalité de la période depuis la promulgation de l'indépendance, et l'United Democratic Front (UDF) de Bakili Muluzu, et en 2009, le nouveau Democratic Progressive Party de Bingu wa Mutharika. En 2000, le Ghana a assisté au transfert de pouvoir entre le National Democratic Congress, dirigé à l'époque par le président Rawlings, et le New Patriotic Party (NPP). Ensuite, après des élections âprement disputées (avec un scrutin de ballottage) en décembre 2008, un gouvernement dirigé par le NDC a à nouveau été élu, et a pris ses fonctions en janvier 2009²³.

En dépit de ces transferts de pouvoir au Ghana et au Malawi, le candidat sortant semble disposer d'un avantage significatif : le président sortant a remporté les élections présidentielles en 1996 et en 2004 au Ghana, et en 1999 et en 2009 au Malawi. Dans les cas où le président sortant devait se retirer, à cause de la règle limitant à deux le nombre de mandats successifs dans les deux pays²⁴, l'avantage dont bénéficiait le parti du candidat sortant semblait plus limité, ce qui pourrait expliquer les résultats des élections de décembre 2000 et de décembre 2008 au Ghana, bien que le parti UDF sortant ait gagné au Malawi en 2004.

En dépit des déséquilibres de leurs systèmes électoraux respectifs, le fait que des transferts de pouvoir se soient produits est d'une importance fondamentale, et montre que l'équilibre du pouvoir politique est plus susceptible de changer au Ghana et au Malawi qu'au Burkina Faso. Cela explique sans doute la tendance aux « dépenses populistes » courantes avant les élections au Ghana et au Malawi. Comme nous l'avons noté ci-dessous, pendant ces périodes, les dépenses ont créé des déséquilibres fiscaux significatifs au Ghana en 2000 et en 2008, et au Malawi en 2004 et en 2009.

Les analyses politiques disponibles pour le Malawi et le Ghana²⁵ suggèrent que la compétition politique est âpre non seulement entre les partis, mais aussi au sein des partis, les personnages dominants créant souvent des factions luttant pour obtenir des positions de pouvoir et d'influence. La prééminence au sein du parti semble principalement conditionnée par la capacité d'obtenir le soutien de leaders nationaux et locaux pouvant aider à gagner des votes lors des élections présidentielles et parlementaires, ou de riches hommes d'affaires capables de financer les campagnes électorales. L'acquisition d'un tel soutien semble fortement dépendre de la distribution de nominations, ou de promesses

23 Il a été noté que l'élection de 2008 a représenté un test de la solidité démocratique du pays : en dépit de résultats très proches pour les deux partis dominants, les institutions de l'État ont bien résisté à une tension importante, en particulier l'appareil judiciaire et la commission électorale (Allsop et coll., 2009).

24 Cette règle des deux mandats a été introduite au Burkina Faso en 2005, mais sans effet rétroactif. C'est ainsi que le président Blaise Compaoré a pu se présenter aux élections de 2005 et de 2010 et les gagner, mais sans amendement de la Constitution, il ne pourra pas se représenter aux élections de 2015.

25 Pour le Ghana : Booth et coll. (2004) et Keefer, P. (2007). Pour le Malawi : Rakner, Mukubwa et coll. (2004), Booth, Cammack et coll. (2005) et Durevall & Erlandsson (2005). Le rapport Africa Peer Review Mechanism 2004 pour le Malawi débat aussi de l'importance de ces questions d'économie politique.

de nomination, au sein du gouvernement, ou à l'accès (ou promesse d'accès) à des opportunités commerciales significatives. La différence du nombre de ministres, de sous-ministres et de parlementaires par habitant donne une illustration simple de l'importance du favoritisme politique au Malawi et au Ghana par rapport au Burkina Faso²⁶. Les représentants des OSC interviewés dans chaque pays ont affirmé que des phénomènes semblables étaient constatés dans l'analyse du nombre de nominations aux conseils d'administration des comités du gouvernement, des organismes parapublics et fonds fiduciaires.

L'identification de ces différences ne sert pas à suggérer la présence de contrastes sous-jacents entre les capacités des dirigeants politiques du Burkina Faso, du Ghana et du Malawi (bien qu'ils entrent peut-être aussi en jeu), mais à démontrer que, pendant la période de l'évaluation, ils ont travaillé au sein de différentes structures politiques, qui ont à leur tour généré des incitations différentes. En termes simples, l'environnement politique est plus compétitif au Malawi et au Ghana, et en général, les dirigeants politiques sont obligés d'avoir davantage recours au favoritisme politique afin de gagner. Nous verrons que c'est la cause de différences majeures au niveau de la capacité de chacun de ces pays à fournir un leadership pour les réformes de la GFP et un engagement cohérent vis-à-vis de leur mise en œuvre.

Tableau 4 : Ministres, sous-ministres et parlementaires par rapport à la population dans les pays de l'étude de cas

Données pour 2009	Burkina Faso	Ghana	Malawi
Nombre total de ministres et de sous-ministres	30	75	43
dont ministres 1/, 2/	25	37	22
Sous-ministres	5	38	21
Nombre total de parlementaires	111	230	194
Population (2010)	15,8	23,8	15,3
	millions	millions	millions
Nombre de citoyens par ministre	526 667	317 333	355 814
Nombre de citoyens par parlementaire	142 342	103 478	78 866

Notes:

- 1/. Dans chaque cas, le nombre de ministres comprend le premier ministre et/ou le vice-président (le cas échéant).
- 2/. Le Ghana compte 10 ministres régionaux.

²⁶ Le tableau 4 présente les données correspondant à la situation en 2009, qui reflète celle qui a prévalu pendant la période de l'évaluation (2001 à 2010). Il est intéressant de noter que, suite aux critiques essuyées par le gouvernement du Malawi, le nombre de ministres a par la suite été réduit : il est passé à 17 ministres et 13 sous-ministres.

2.2 INTRANTS DE LA RÉFORME

Le tableau 5 propose une estimation des intrants de la réforme de la GFP pour la période 2001 – 2010, financés directement par le gouvernement et par les agences de développement. À des fins de comparaison, toutes les estimations sont données en dollars US (USD) de 2008. Ce tableau propose aussi une vue d'ensemble des domaines clés dans lesquels la réforme a reçu une aide, et les périodes où ce financement a atteint son niveau le plus élevé.

Il est bien entendu extrêmement difficile de donner une estimation précise des dépenses allouées à la réforme de la GFP, et ces chiffres doivent être interprétés comme une indication générale des tendances, et non pas comme des données exactes. Pour commencer, il est difficile d'isoler les « dépenses consacrées à la réforme de la GFP », particulièrement dans les dépenses récurrentes du gouvernement, mais aussi dans les projets multisectoriels des donateurs, qui apportent un appui tant à la réforme de la GFP qu'à l'ensemble de la réforme du secteur public. Deuxièmement, il est extrêmement difficile d'obtenir des données complètes et précises sur les dépenses des donateurs. De nombreux projets d'appui institutionnel ou d'assistance technique sur subventions ne s'accompagnent d'aucune donnée ; et quand des données sont fournies pour les dons et les prêts accordés aux projets par les agences multilatérales, elles renvoient plus souvent aux engagements budgétisés qu'aux dépenses réelles.

Tableau 5 : Financement de la réforme de la GFP dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas 2001 – 2010

	BURKINA FASO	GHANA	MALAWI
Financement extérieur des intrants de la réforme de la GFP	30–35 millions de USD ²⁷	39 millions de USD ²⁸	38–45 millions de USD ²⁹
Financement intérieur des intrants de la réforme de la GFP	US \$ 30–35 millions de USD	US \$ 20 millions de USD	US \$ 30 millions de USD
Total approximatif	US \$ 60–70 millions de USD	US \$ 60 millions de USDn	US \$ 68–75 millions de USD
Principaux domaines visés	Toutes les grappes, mais surtout la gestion financière et la présentation de rapports, la préparation budgétaire, l'administration fiscale et les marchés publics	Toutes les grappes, mais surtout la gestion financière et la présentation de rapports, la préparation budgétaire, l'administration fiscale, les marchés publics et l'audit interne et externe	Toutes les grappes, mais surtout la gestion financière et la présentation de rapports, la préparation budgétaire, les marchés publics et l'audit interne et externe
Calendrier des dépenses	Dépenses généralement régulières tout au long de la période	Dépenses réalisées pendant toute la période, mais surtout entre 2001 et 2007 et en 2010	Dépenses réalisées pendant toute la période, mais surtout entre 2005 et 2009

Source: Études de cas pays du Burkina Faso, du Ghana et du Malawi (2011)

27 Selon les informations financières disponibles pour 13 projets majeurs financés par des donateurs en soutien au renforcement de la GFP, l'étude de cas pays du Burkina Faso estimait que 21,35 millions de USD ont été alloués, mais les données manquaient pour plusieurs autres projets. De Renzio (2011) estime que les décaissements des donateurs ont atteint 25 – 20 millions de USD en 1997 – 2007.

28 L'étude pays du Ghana estime que les décaissements extérieurs ont atteint 51,1 millions de USD pour 1998 – 2010, ce qui a simplement été ajusté au pro rata pour refléter les dépenses réalisées pendant la période 2001 – 2010.

29 L'étude de cas pays du Malawi estime que les engagements budgétisés pendant cette période ont atteint 104 millions de USD, tout en notant que les dépenses réelles étaient largement inférieures à ces montants. Dans l'étude quantitative, De Renzio et coll. (2010) estiment que les décaissements ont atteint 38 millions de USD, ce que nous prenons pour une estimation conservatrice, étant donné que les montants budgétisés étaient largement supérieurs à ce chiffre.

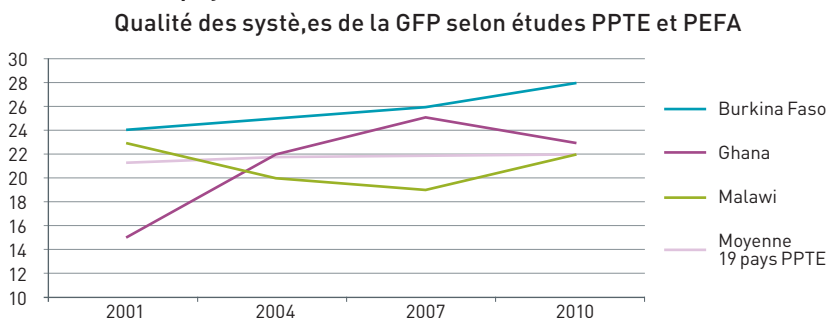
En dépit de ces réservations, il est possible de faire plusieurs observations importantes avec un certain degré de confiance :

- Tous les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ont supervisé des programmes majeurs de réforme de la GFP au cours des dix dernières années, avec des dépenses totalisant 60–70 millions de USD.
- Les allocations intérieures à la réforme de la GFP ont aussi été élevées, tant pour le financement récurrent que pour le financement de projets spécifiques. C'est surtout vrai au Burkina Faso et au Malawi. Les entrées significatives d'appui budgétaire général dans chaque pays données dans le tableau 3 auraient pu faciliter une augmentation des allocations budgétaires intérieures, mais leur utilisation en soutien de la réforme de la GFP relevait dans chaque cas d'une décision exclusivement interne, indépendante de toute conditionnalité.
- Alors que le Ghana et le Malawi ont connu des fluctuations du niveau total de dépenses annuelles allouées aux réformes de la GFP, le Burkina Faso a affiché des dépenses plus régulières et continues.

2.3 RÉSULTATS DES RÉFORMES

Il est difficile de montrer l'évolution de l'état des systèmes de GFP sur dix ans en raison de l'impossibilité d'identifier un point de référence valide. Les seules évaluations existantes de la GFP pouvant fournir un point de référence potentiel sont les plans d'évaluation et d'action (Assessments & Action Plans ou AAP en anglais) de la GFP préparés pour les PPTE en 2001 et en 2004. Le graphique 3 est dérivé du tableau 1 dans De Renzio et coll., 2010 (p.16), qui propose une comparaison des scores des mesures PEFA réalisées en 2006 et en 2007 pour 11 indicateurs, avec les scores AAP/PPTE de 2001 et de 2004 à l'aide de la méthodologie développée dans De Renzio & Dorotinsky (2007). Le graphique 3 met à jour cette analyse pour tenir compte des évaluations PEFA réalisées en 2010 et en 2011. (Les 11 indicateurs étant notés de 1 à 3, le score minimum est 11 et le score maximum 33.)

Graphique 3 : Vue d'ensemble de la performance de la GFP dans les pays de l'étude, 2001 – 2010



Source: Etudes AAP/PPTE et PEFA compilées à l'aide de la méthodologie décrite dans De Renzio & Dorotinsky, 2007.

Le rapport de démarrage exprimait des doutes quant à la qualité des évaluations AAP/PPTE réalisées en 2001 et 2004, et quant à leur comparabilité avec les scores PEFA ultérieurs. Les évaluations AAP ont été préparées par des équipes conjointes de la Banque mondiale et du FMI afin de générer des « instantanés » de la qualité des systèmes de GFP dans les PPTE et de les présenter à leurs conseils d'administration respectifs. Il n'était pas prévu que ces évaluations forment la base d'un diagnostic et d'une analyse plus approfondis des forces et faiblesses de la GFP. Les évaluations de 2001 sont particulièrement décrites comme étant « artisanales », et de nombreux commentateurs ont suggéré que l'évaluation AAP/PPTE 2001 attribuait un score trop faible au Ghana, et un score trop élevé au Malawi.

En dépit de ces importantes réservations, deux tendances fondamentales émergent. Premièrement, les systèmes de GFP du Burkina Faso semblent connaître des améliorations constantes tout au long de la décennie, ce qui explique une performance de la GFP largement supérieure à la moyenne de l'Afrique subsaharienne en 2010. Deuxièmement, bien que l'état des systèmes de GFP au Malawi et au Ghana soit sans doute meilleur en 2010 qu'en 2001, dans ces deux pays, la qualité du système de GFP a fluctué au lieu de connaître une amélioration continue.

Il est généralement reconnu que la méthodologie PEFA fournit une mesure plus cohérente et fiable de la qualité relative des systèmes de GFP que la méthodologie AAP/PPTE. Conformément au cadre d'évaluation décrit dans le chapitre 1, les résultats de la GFP ont été évalués pour 6 « grappes » de fonctions de la GFP suivant une méthodologie développée par Andrews (2010) et également utilisée dans l'étude quantitative (De Renzio et coll., 2010)³⁰. Le tableau 6 résume les données pour chaque pays ayant fait l'objet d'une étude de cas en se basant sur la première et la dernière évaluation PEFA disponible.

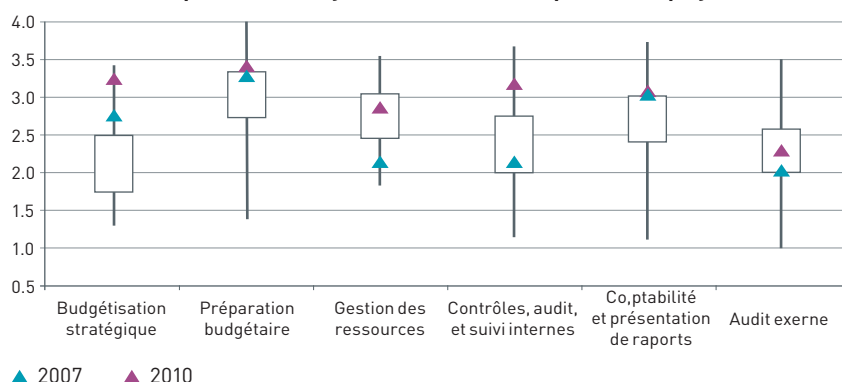
30 Les notes PEFA ont été converties en valeurs cardinales en assignant une valeur de 4 à la note A, 3 à la note B, 2 à la note C et 1 à la note D. Les notes non attribuées n'ont pas été comprises dans les calculs. Les notes moyennes sont dérivées des 64 sous-dimensions PEFA, pas des 31 indicateurs PEFA. Les détails de ces sous-indicateurs spécifiques, dans lesquels ces grappes sont comprises, sont présentés dans l'annexe 3.

Tableau 6 : Scores PEFA moyens par grappe pour les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, 2006/07 et 2010/11

Scores PEFA par grappe (64 Indicateurs ; Maximum ; Minimum =1)	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, marchés publics et masse salariale)	2,33	2,78	2,32	2,38	1,96	2,74
Contrôle, audit et suivi in- ternes	2,22	3,22	2,00	1,88	2,00	2,38
Comptabilité et présenta- tion de rapports	3,00	3,13	2,33	2,33	2,13	2,33
Audit externe	2,33	2,00	2,50	2,33	1,67	2,00

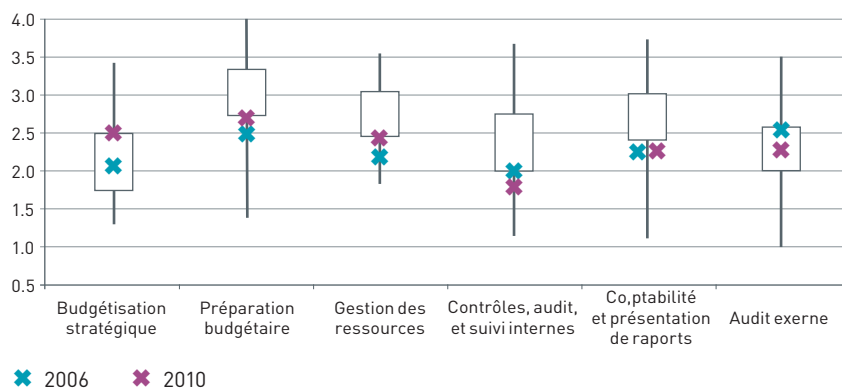
Pour chacune des 6 grappes de fonctions de la GFP, les graphiques 4, 5 et 6 donnent les scores PEFA 2006 ou 2007 et 2010 ou 2011 pour chaque pays ayant fait l'objet d'une étude de cas par rapport à un diagramme en boîtes présentant la valeur minimum, le premier quartile, la valeur médiane, le troisième quartile et les scores maximums pour les 100 pays de l'échantillon utilisé par De Renzio et coll. (2010) pour leur étude quantitative. Ces 100 pays comprennent des pays à revenu faible et moyen d'Afrique, d'Asie, d'Europe de l'Est, d'Amérique latine et des Caraïbes et du Pacifique sud ayant réalisé au moins une évaluation PEFA de 2006 à 2010. La liste complète est donnée dans l'annexe 2 avec l'année de l'évaluation. Ensemble, ces graphiques proposent une bonne vue d'ensemble des résultats des réformes de la GFP à la fin de la période évaluée. Les résultats sont résumés ci-dessous.

Graphique 4 : Scores PEFA du Burkina Faso 2007 et 2010, par rapport à la moyenne des scores pour 100 pays



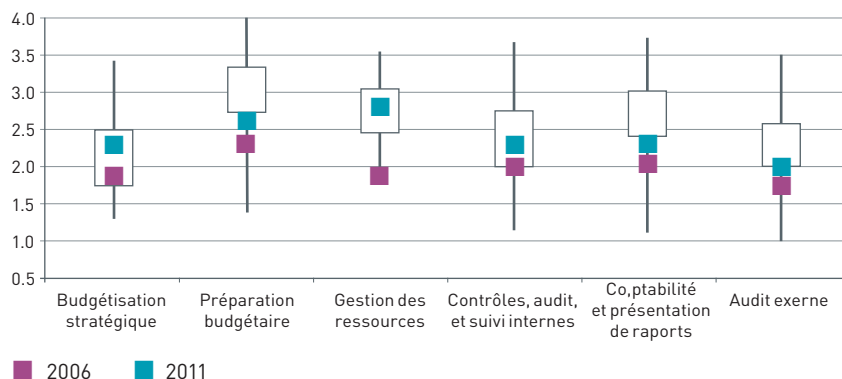
Sources : GoBF 2007c) et 2010 a) ; De Renzio et al 2010.

Graphique 5 : Scores PEFA du Ghana pour 2006 et 2010, par rapport à la moyenne des scores pour 100 pays



Source : World Bank 2006a), Betley, et coll. 2010, De Renzio et coll. 2010.

Graphique 6 : Scores PEFA du Malawi pour 2006 et 2011, par rapport à la moyenne des scores pour 100 pays



Source : Ace and IPF 2006, De Renzio et coll. 2010, Phol and Associates 2011.

Burkina Faso

Le programme de réforme de la GFP au Burkina Faso a réussi à générer des améliorations dans tous les domaines clés de la gestion des finances publiques. En 2010, sur les 6 grappes des systèmes de GFP, 5 ont reçu des notes égales ou supérieures au troisième quartile de l'échantillon de 100 pays. La sixième, sur l'audit externe, se situait dans la moyenne.

Pour l'ensemble de la période, les domaines ayant obtenu les notes PEFA les plus élevées étaient la budgétisation stratégique, la préparation du budget, le contrôle, la comptabilité et la présentation de rapports interne. La gestion des ressources est le domaine ayant affiché l'amélioration la plus spectaculaire entre 2007 et 2010. Cela s'explique par l'introduction de réformes fiscales longtemps retardées, et par l'amélioration des systèmes de gestion de la dette, des liquidités et des marchés publics. Dans l'ensemble, ces cinq « grappes » de la GFP sont celles où les réformes ont fait les progrès les plus rapides. Ces réformes sont à la fois de jure et de facto, et englobent aussi celles réalisées par des acteurs concentrés (réformes fiscales) et déconcentrés (comptabilité et présentation de rapports, marchés publics, préparation du budget.)

Les améliorations de l'examen et du contrôle extérieurs ont été beaucoup plus lentes, avec un déclin modeste entre 2007 et 2010. Bien que la fonction d'audit externe ait bénéficié d'une attention accrue, après la création de la *Cour des Comptes* en 2002, elle n'a pas compté parmi les domaines de réforme les mieux financés, en grande partie à cause des difficultés liées au recrutement d'auditeurs et d'avocats suffisamment qualifiés pour la CdC. Cela a ralenti la croissance de l'organisation et donc le niveau d'aide au renforcement des capacités pouvant être offert. L'examen législatif, qui est l'autre facette essentielle de cette « grappe », n'a pas été ciblé par les réformes de la GFP, et c'est l'un des deux domaines (l'autre étant les décaissements, dans les délais, d'appui budgétaire) qui ont connu une détérioration de leurs notes PEFA entre 2007 et 2010.

Les efforts de réforme de la GFP par l'Exécutif ont généré des améliorations des résultats du système de GFP, mais il semble qu'il y ait moins de mobilisation des sources extérieures à l'Exécutif. La qualité de l'accès public aux informations fiscales n'a pas du tout évolué entre 2007 et 2010. De même, le respect des délais et l'exhaustivité de l'examen par l'Assemblée nationale du rapport de la Cour des Comptes sur la Loi de Règlement se sont même détériorés. Ainsi, l'Exécutif a pu diriger un programme de réformes de la GFP bien structuré et efficace et attirer un financement extérieur, mais d'autres acteurs (notamment la société civile et l'Assemblée nationale) ne sont toujours pas engagés vis-à-vis des aspects du programme de réforme de la GFP où leur influence pourrait être significative.

Ghana

Au Ghana, les résultats intermédiaires de la GFP n'ont connu que des améliorations limitées pendant la période de l'évaluation. Les dépenses ciblant la réforme de la GFP se sont concentrées sur les six premières années de la période, mais dans 5 grappes sur 6, ses notes PEFA pour 2006 étaient inférieures à la moyenne des 100 pays, à la seule exception de la res-

ponsabilité externe. De 2006 à 2010, des améliorations de la budgétisation stratégique lui ont permis de dépasser la moyenne, et des progrès modestes ont aussi été réalisés dans la préparation du budget et la gestion des ressources³¹. En revanche, les notes du contrôle et de l'audit internes et de la responsabilité externe se sont détériorées, et la comptabilité et la présentation de rapports sont restées de mauvaise qualité. En particulier, la réconciliation des comptes, la présentation de rapports budgétaires dans l'année et la présentation de rapports financiers annuels ont subi des problèmes et retards continus. L'absence de progrès dans ces domaines s'explique en grande partie par l'échec du système de gestion financière intégrée du BPEMS.

Les progrès ont donc été décevants au regard des ressources significatives allouées à la réforme de la GFP pendant cette période. Le plus grand succès a été obtenu dans le domaine du renforcement de la base législative, mais le gouvernement a eu énormément de mal à mettre en œuvre les nouvelles lois. À part cela, les réformes les plus efficaces semblent avoir concerné les activités de gestion fiscale. Elles ont mené à des réalisations continues des processus (introduction réussie de la TVA et du TIN), et la part des revenus en proportion du PIB a connu une augmentation significative pendant la période étudiée.

Les initiatives de réforme nécessitant des actions d'un grand nombre d'acteurs déconcentrés ont obtenu moins de succès que les initiatives sous la responsabilité de petits groupes d'acteurs concentrés. Par exemple, les améliorations de la gestion fiscale ont en grande partie résulté des actions mises en œuvre par les agences de gestion fiscale, et ont fait des progrès continus tout au long de cette période. En revanche, les deux réformes majeures introduites sous le PUFMARF (programme de réforme de la GFP mis en œuvre entre 1997 et 2003), qui ont mis en place un processus budgétaire à moyen terme davantage basé sur les politiques (le CDMT) et un système de gestion financière intégré (BPEMS), ne sont pas parvenues à imposer dans l'ensemble du gouvernement central ces pratiques et procédures améliorées. En dépit de fortes ressources, ces projets n'ont pas contribué à améliorer les résultats intermédiaires, ou à empêcher leur détérioration.

Malawi

Entre 2005 et 2008, le Malawi est parvenu à des améliorations significatives des résultats de son système de GFP, mais il n'a pas fait des progrès constants pendant toute la décennie. En 2011, la qualité des fonctions de la GFP au Malawi était supérieure à la moyenne des 100 pays dans 4 grappes sur 6, et les notes moyennes dans chacune des 6 grappes se sont améliorées entre 2006 et 2011. Cependant, en dehors de certains changements législatifs importants, la période allant de 2001 à 2004

31 Un certain nombre d'améliorations des résultats étaient indépendantes des principales actions de la réforme de la GFP : autrement dit, l'adoption de la loi sur les appropriations avant la fin de l'exercice fiscal a amélioré le processus de préparation budgétaire, et l'achèvement d'une nouvelle évaluation de la viabilité de la dette (dirigée par le FMI) a contribué aux améliorations de la budgétisation stratégique.

a été caractérisée par un déclin de la performance de la GFP. De 2009 à 2011, des signes de détérioration ont à nouveau émergé.

Entre 2006 et 2011, les améliorations des systèmes d'évaluation de la viabilité de la dette et d'estimation des coûts des stratégies sectorielles ont mené à des progrès de la budgétisation stratégique. La gestion des ressources s'est aussi significativement renforcée suite aux améliorations de l'administration fiscale, de la gestion de la dette, de la gestion des liquidités, des marchés publics et de la gestion salariale. Dans tous ces domaines, il est possible de relier directement les intrants de la réforme aux réalisations et à l'amélioration des résultats intermédiaires. De même, les améliorations (plus modestes) du contrôle interne, de l'audit et du suivi, et de la comptabilité et de la présentation de rapports peuvent être directement reliées aux investissements dans le système de gestion financière intégrée (IFMIS) et dans le système d'audit interne.

Cependant, une évaluation PEFA a aussi été réalisée en 2008, et quand on compare les changements relatifs des notes des sous-dimensions de 2006 à 2008 et de 2008 à 2011, on constate que la majorité des améliorations se sont produites avant 2008, et que la détérioration a été plus prononcée entre 2008 et 2011 qu'entre 2006 et 2008. Entre 2006 et 2008, 27 notes se sont améliorées (l'équivalent de 45 % des notes pouvant s'améliorer ; autrement dit, qui n'avaient pas déjà atteint un niveau maximum). Entre 2008 et 2011, seules 7 notes se sont améliorées (15 % des notes pouvant s'améliorer). En plus de cela, 35 % (ou 20) des notes pouvant se détériorer l'ont fait durant la seconde période, par rapport à 17 % (8 notes) pendant la première période.

La période qui a précédé 2005 a bien compris des améliorations de jure sous la forme de changements législatifs, notamment avec l'approbation en 2003 de la loi sur la gestion des finances publiques et de la loi sur les marchés publics. Cependant, les évaluations AAP/PPTE de 2001 et de 2004 suggèrent que, dans l'ensemble, la qualité des systèmes de GFP a décliné pendant cette période.

2.4 VUE D'ENSEMBLE DES PROCESSUS DE RÉFORME DE LA GFP : LES COMBINAISONS C-M-R RÉSUULTANTES

Nous avons appliqué l'approche de « synthèse réaliste » (Pawson & Tilley, 1997 ; Pawson 2002) afin de répondre aux questions de plus haut niveau posées dans les termes de référence. Comme le décrit le chapitre 1, ce travail a reposé sur une analyse méticuleuse des combinaisons de Contextes (C), Mécanismes (M) et Résultats (R) découlant des trois études de cas pays et des neuf dossiers qui en sont tirés. Les facteurs suivants émergent comme étant critiques au succès ou à l'échec des réformes :

- Au **Burkina Faso**, la nature approfondie, cohérente et technique de l'engagement politique vis-à-vis des réformes a représenté un facteur contextuel d'une importance fondamentale. La réforme de la GFP est au sommet des priorités du gouvernement depuis le milieu des années 90, et les fonda-

tions des améliorations constatées pendant la décennie qui vient de s'écouler ont été jetées à la fin des années 90. Les incitations à une planification et à un suivi minutieux de la réforme de la GFP mises en place par les arrangements d'appui budgétaire introduits en 2003 sont aussi importantes, tout comme les idées et incitations fournies par la commission de l'UEMOA. Le financement de l'appui budgétaire a aussi facilité le financement d'actions de réforme de la GFP à partir du budget national. En revanche, l'espace de développement de politiques pour les réformes a parfois été fermé sans raison, et les agences de développement n'ont pas toujours été capables de fournir des connaissances et expériences suffisantes dans le domaine de la réforme de la GFP, plus particulièrement à l'égard de la programmation de réformes de budgétisation reposant sur des cadres pour les budgets-programmes et les dépenses à moyen terme. Du point de vue des mécanismes, deux facteurs fondamentaux ont été la mise en place d'un cadre solide (SP-PPF) pour la coordination et la mise en œuvre des réformes, et la création d'un cadre structuré pour la fourniture de l'appui des donateurs au programme, le suivi des progrès et la gestion du dialogue avec les parties prenantes extérieures et nationales (PRGB/SRFP).

- Au **Ghana**, on n'a pas retrouvé le niveau d'engagement politique équivalent, et pourtant de nombreuses réformes fondamentales ont également été initiées à la fin des années 90. La réforme ne s'est pas heurtée à l'opposition ouverte des hauts responsables politiques, mais le soutien politique a été distant, et plutôt passif : la réforme de la GFP était perçue comme une question technique, et non pas politique. Ainsi, les dirigeants politiques n'ont pas pris le soin de nommer de bons responsables techniques pour les réformes, ou d'intervenir afin de corriger des erreurs de conception et de résoudre les conflits internes au sein de la fonction publique qui ont parfois bloqué les réformes. Le Ghana a également été handicapé par les contraintes de l'espace de développement de politiques : en particulier, ses partenaires du développement n'ont pas proposé une gamme d'idées adéquate sur les pratiques internationales et sur les questions de gestion du changement sous-jacentes. Cela a eu un fort impact négatif sur le développement de systèmes durables pour la budgétisation pluriannuelle (le CDMT) et sur le système intégré de comptabilité et de gestion financière (BPEMS). Du point de vue des mécanismes, les plans de réforme de la GFP au Ghana étaient fragmentés et n'étaient pas systématiquement mis à jour. Ses structures de coordination étaient également fragmentées et manquaient de l'autorité suffisante pour intervenir et corriger les problèmes de mise en œuvre, ou pour tirer des enseignements des erreurs commises. La réforme de la GFP a constitué un élément significatif du dialogue sur les politiques dans le cadre de l'appui budgétaire multi-donateurs (MDBS), mais ces structures de dialogue se sont également révélées inefficaces du point de vue de l'identification et de la correction des erreurs au niveau de la conception et de la mise en œuvre de la réforme de la GFP.
- Au **Malawi**, la mise en œuvre de la réforme de la GFP a bénéficié d'un fort soutien politique entre 2004 et 2009, comme le montre la nomination de techniciens compétents aux postes de vice-président et de ministre des

Finances, et l'allocation de ressources intérieures significatives à la réforme de la GFP. Cependant, ce soutien était absent au début de la décennie, et s'est à nouveau affaibli à partir de 2009. Un facteur de cette tendance a été l'influence significative sur la réforme de l'Assemblée nationale entre 2004 et 2009, seule période de la décennie où le gouvernement ne disposait pas d'une forte majorité parlementaire. Bien que les partenaires du développement aient contribué à la mise en place de mécanismes de planification et de coordination des réformes et fourni un appui financier harmonisé, ils n'ont pas assez vite reconnu l'opportunité offerte par la période allant de 2004 à 2009. En conséquence, le Malawi est le seul des trois pays à avoir subi des contraintes financières, et où le rythme de la réforme a été significativement entravé par un manque de ressources. Le Malawi a aussi subi des contraintes de l'espace de développement de politiques. Il a dû accepter plusieurs réformes relevant de « meilleures pratiques » qui n'étaient pas adaptées à son contexte institutionnel, surtout dans les domaines des marchés publics et de l'audit interne. Les structures de coordination du Malawi étaient raisonnablement efficaces, même si les plans sous-jacents n'étaient pas toujours priorisés de manière adéquate.

L'analyse des 3 dossiers appartenant à chacun des 3 pays ayant fait l'objet d'une étude de cas permet également de nuancer ces constats. Nous en proposons ici les grandes lignes, qui illustrent les tendances sous-jacentes les plus importantes :

- Au **Burkina Faso**, les trois dossiers donnent un exemple de facteurs de succès critiques convergeant pour produire un succès remarquable, un exemple de succès restreint par les limitations de l'espace de développement des politiques, et un exemple de succès entravé par des contraintes politiques :

- **L'introduction du *Circuit Intégré de la Dépense (CID)* et l'informatisation progressive du système de gestion financière** donnent des exemples de réformes basées sur une conception simple et une mise en œuvre graduelle parfaitement adaptées au contexte institutionnel et aux capacités. Tout a commencé avec le développement interne (par 4 programmeurs informatiques du gouvernement travaillant avec deux consultants spécialisés dans le cadre d'une collaboration à long terme financée par la Banque Mondiale) et l'introduction en 1996 du module du CID, qui rassemble toutes les étapes du processus de dépense, de la préparation à l'exécution budgétaires. Des modules de comptabilité et de gestion fiscale (CIE et CIR) ont ensuite été opérationnels à partir de l'an 2000, et d'autres modules ont été ajoutés par la suite. Ce développement graduel et en interne s'est accompagné d'une approche pragmatique du degré d'intégration du système. Au lieu d'intégrer tous les systèmes en temps réel, ce qui aurait exigé un degré élevé de fiabilité et d'interconnexion, les connexions entre la majorité des modules du système sont gérées sur une base périodique (quotidienne ou hebdomadaire) à l'aide d'un logiciel appelé *i-bus*. Bien que le développe-

ment ait connu quelques retards et problèmes³², il a fini par produire un système de gestion financière intégré relativement bon marché, dirigé directement par la Direction des services informatiques du ministère des Finances à l'aide de systèmes adaptés aux besoins et à l'infrastructure de télécommunication³³.

- **L'expérience des budgets-programmes (BP) et des processus liés des CDMT sectoriels et globaux** contraste fortement avec celle du CID et du processus d'informatisation. Suite à une visite au Canada en 1997, le ministre des Finances de l'époque s'est intéressé aux budgets-programmes comme moyen de relier les dépenses publiques aux résultats du développement. Avec le soutien de la Banque Mondiale, les *budgets-programmes* ont été lancés dans 6 ministères pilotes en 1999, et élargis à tous les ministères en 2000. Cependant, leurs objectifs ont été mal compris par les ministères sectoriels, pour qui les budgets-programmes servaient à réclamer des ressources supplémentaires, et non pas à programmer les ressources existantes de manière plus efficiente et transparente. Avec l'introduction en 2001 du CDMT-Global en tant qu'outil permettant de déterminer les cibles fiscales agrégées et de définir les plafonds sectoriels pour la préparation budgétaire, le problème de l'utilisation des budgets-programmes comme des « listes de vœux » a été résolu, mais la plupart des ministères sectoriels ont continué à se méprendre sur leur finalité. Compte tenu du manque d'influence des budgets-programmes, à compter de 2004, plusieurs donateurs ont demandé l'introduction de plusieurs CDMT sectoriels. Malheureusement, leur introduction n'a fait que dupliquer le processus des BP et a semé la confusion au niveau du ministère sectoriel. En 2008, un comité a été mis en place pour examiner la situation et développer une approche révisée des budgets-programmes. Il était dirigé par le ministère des Finances, mais il comprenait des membres des ministères sectoriels et bénéficiait des conseils de l'AfriTAC du FMI. Le comité a reconnu le besoin de développer des guides complets. Une petite équipe formée d'employés du gouvernement a été mise en place pour diriger ce processus avec sept ministères pilotes tout au long de 2010. En 2011, un nouveau document stratégique et deux guides méthodologiques détaillés ont été préparés, et ce processus a été élargi à 16 ministères pilotes. Ainsi, un processus structuré, approprié à l'introduction de budgets-programmes et semblant adapté aux besoins et capacités des institutions, a été adopté et est en train d'être mis en œuvre. Pour-

32 Détail notable : l'équipe qui a développé le CID a quitté prématurément son poste, et a dû être remplacée de manière imprévue. En plus de cela, le logiciel utilisé à l'origine pour le CID est devenu obsolète et a dû être mis à niveau en 2004 et 2005.

33 Le système centralisé de gestion des finances publiques, qui a prévalu au Burkina Faso pendant la période de l'évaluation, a fait que le nombre d'utilisateurs requis par le système a été relativement faible. La déconcentration des engagements et des ordonnancements a fait que davantage d'utilisateurs ont dû avoir accès au système, ce qui a eu des répercussions sur le matériel, l'interconnectivité et la formation.

tant, les réformes initiales ont mené à 9 ans d'efforts gaspillés par manque de réalisme vis-à-vis de la complexité des budgets-programmes et des problèmes de programmation. Le gouvernement s'est adressé aux partenaires du développement pour obtenir des conseils à cet égard, et jusqu'en 2008, leur réponse a été totalement inadéquate.

- **La réforme de l'administration fiscale au Burkina Faso** est le seul domaine ayant suscité des doutes quant au degré d'engagement politique vis-à-vis de la réforme. Il ne fait aucun doute que du point de vue de l'objectif essentiel d'augmenter la proportion des ressources intérieures dans le PIB, ces réformes ont eu moins de succès que d'autres, et plusieurs rapports de la Banque Mondiale et du FMI ont dénoncé le manque d'engagement du gouvernement vis-à-vis des réformes fiscales. Une analyse plus rigoureuse montre que certaines réformes, mais pas toutes, ont bénéficié d'un appui politique. Le gouvernement était visiblement inquiet des coûts politiques de la suppression des exonérations de TVA sur certains produits et dans les secteurs agricole et minier. En général, ces exonérations sont restées en l'état en dépit des pressions exercées par les donateurs. D'un autre côté, des améliorations significatives ont été réalisées au niveau de la qualité et de l'efficacité de l'administration fiscale, y compris l'introduction d'un Identifiant Financier Unique (IFU), la mise en place d'un service pour les grands contribuables (Direction des grandes entreprises), l'introduction réussie de trois systèmes informatiques liés les uns aux autres (SYDONIA, SINTAX et CIR), et une réforme majeure de la législation fiscale (en 2010). Ces réformes n'auraient pas pu être introduites et conservées sans un engagement interne fort au niveau politique et administratif. Le gouvernement s'est donc engagé vis-à-vis de la modernisation et de l'amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale, mais il a choisi, pour des raisons politiques, d'élargir très progressivement l'assiette fiscale. Les agences de développement n'ont pas compris et accepté cette situation, ce qui a mené à des coûts de transaction inutilement élevés pour la gestion du programme de la réforme fiscale, et à des inefficacités de la fourniture d'assistance technique extérieure.

- Au **Ghana**, deux dossiers mettent en lumière les problèmes d'une réflexion inadéquate sur les politiques liées à la réforme de la GFP, mais aussi les difficultés rencontrées pour tirer des enseignements des erreurs commises et pour adapter la conception des réformes dans un contexte de mauvaise coordination des réformes et d'absence de leadership politique. Le troisième dossier montre que, dans de tels contextes, des progrès satisfaisants peuvent parfois être réalisés, à condition de pouvoir compter sur un engagement politique, un bon leadership technique et une approche adaptative et flexible de la mise en œuvre :

- **Le système de gestion du budget et des dépenses publiques (BPMS)** a été introduit sous le programme PUF-MARP en 1997. Il devait fonctionner comme un système intégré

capable de gérer la totalité du cycle de dépense, de la préparation du budget à l'exécution et à la préparation des comptes. Il devait aussi être complet et finir par englober la totalité des dépenses du gouvernement central. Le système choisi a été Oracle Financials, conçu pour le marché des entreprises et devant donc subir d'importantes adaptations. Avec le recul, la conception du projet a été critiquée pour la place trop importante qu'elle accordait à la technologie, et plus spécifiquement pour avoir accordé une attention insuffisante aux questions de gestion du changement, et à l'évaluation des contraintes de capacités et des besoins de formation. Ses critiques l'ont aussi accusée d'adopter une approche ambitieuse de « réforme big bang » au lieu d'une méthode plus graduelle et incrémentielle. À ces égards, le BPEMS a été entravé par une « contrainte de l'espace de développement de politiques » significative : des initiatives ultérieures d'IFMIS sur ressources internationales mises en œuvre dans d'autres régions d'Afrique ont pris en compte la gestion des changements et les besoins en capacités et en formation de manière beaucoup plus explicite et complète. Peut-être le Ghana a-t-il été pénalisé par le fait qu'il a été parmi les premiers à mettre en œuvre de tels projets³⁴. Pourtant, une question demeure : pourquoi les changements n'ont-ils pas été introduits, et pourquoi l'équipe de gestion du projet n'a-t-elle pas tiré des enseignements des erreurs commises ? Tout simplement parce que la structure de l'équipe de gestion du projet comptait des faiblesses fondamentales qui ont empêché un tel travail. À l'origine, le BPEMS était géré par l'unité de mise en œuvre du projet PUFMARP, qui ne détenait ni la responsabilité fonctionnelle des processus d'exécution budgétaire et de comptabilité, ni la responsabilité opérationnelle de la mise en œuvre de la réforme, qui étaient confiées à plusieurs équipes de consultants. En conséquence, le projet s'est distancé des principaux ministères qu'il devait servir (CAGD et Département du budget), les lignes de responsabilité prévues dans le cadre de gestion du projet se sont dissolues, et le rôle du gouvernement a fortement diminué, en particulier parce que l'unité de mise en œuvre de projets (PIU) du PUFMARP était composée de consultants, et non pas de personnel du gouvernement³⁵. Ces problèmes ont été aggravés par un manque de leadership politique clair tout au long du processus. À la fin des années 90, le gouvernement du NDC avait donné son soutien à l'ensemble du PUFMARP, et à l'IFMIS en parti-

34 Fyson (2009) présente des arguments convaincants, qui suggèrent que la conception inappropriée du projet n'était pas imposée par les bailleurs (la Banque Mondiale) et leurs consultants : le modèle « de pointe » était celui auxquels les responsables du gouvernement aspiraient, à tel point qu'ils se sont opposés à la simplification de la conception quand elle a été proposée par la Banque Mondiale en 1999. Le chapitre 3 contient une étude plus approfondie de ces arguments.

35 Un responsable des donateurs cité par Fyson (2009) a dit que « Le PMU ne détenait aucune autorité - on aurait pu le comparer à une île. Les consultants sont sous les ordres du ministre, de l'adjoint et du directeur, mais en réalité, ils n'ont aucune autorité sur rien, car ne sont que des consultants. »

culier, mais il a décidé de se distancer de sa gestion³⁶ au lieu de nommer un responsable (comme le Comptable général) à la tête de ce processus. Au moment du changement de gouvernement après les élections de 2000, le nouveau gouvernement formé par le NPC a nommé de nouvelles personnes au sein de la hiérarchie du ministère des Finances, ce qui a provoqué de fortes perturbations et des retards, mais le nouveau gouvernement a omis de nommer un responsable à la tête de ce processus. La structure de gestion du projet est donc restée inchangée jusqu'à la fin du PUFMARP en 2003, lorsque les responsabilités ont été formellement transférées à un Secrétariat du BPEMS au sein du CAGD. À ce stade, l'absence de progrès dans le développement et le lancement du système avait provoqué le retrait du financement extérieur. Le gouvernement a pris les rênes du financement, mais la structure sous-jacente et les problèmes de gestion et de leadership n'ont jamais été résolus. En 2010, en dépit d'un investissement dépassant 20 millions de USD, ce système n'était opérationnel dans aucun des 8 ministères, services et organismes pilotes. Qui plus est, les logiciels et le matériel étaient devenus obsolètes. Suite au changement de gouvernement après les élections de décembre 2008, un examen complet du projet a été réalisé en collaboration avec la Banque Mondiale, et un nouveau projet de 55 millions de USD visant à installer un nouveau système de gestion financière (GIFMIS) a été approuvé en 2011.

- **Le cadre de dépenses à moyen terme du Ghana** a représenté un autre projet pionnier de la réforme de la GFP en Afrique. Comme le BPEMS, il subissait une contrainte au niveau de « l'espace de développement de politiques », car il suivait une vision idiosyncrasique du CDMT qui ne prenait pas suffisamment en compte les expériences internationales ou les difficultés présentées par la cohérence de la programmation et des réformes dans le contexte ghanéen. À strictement parler, par rapport aux spécifications initiales du projet, les réalisations des réformes du CDMT ont dans une grande mesure satisfait les attentes, et elles ont survécu à la fin du financement initial alloué par les donateurs. Cependant, par rapport à la nécessité de mettre en place un processus de budgétisation à moyen terme plus réaliste et stratégique, les résultats ciblés sont loin d'être atteints. La conception de la réforme était idiosyncrasique à deux égards : premièrement, elle mettait l'accent sur les éléments « montants » d'un CDMT (budgétisation basée sur les programmes, chiffrage détaillé des plans, intégration de projets financés par l'aide), et mentionnait à peine les éléments en amont d'un CDMT (cadre macro-fiscal, processus de revue stratégique des politiques et des dépenses) qui sont

36 Le bulletin PUFMARP de 1997 expliquait les responsabilités de direction de la manière suivante : « Les consultants sont responsables du développement et de la mise en œuvre des différents composants, tout en réalisant un transfert de compétences vers les équipes chargées de la mise en œuvre du projet composées des homologues du gouvernement du Ghana. »

normalement considérés comme des conditions préalables à la mise en place d'un bon processus de CDMT. Deuxièmement, elle adoptait une approche de budgétisation basée sur les activités pour le développement de budgets pluriannuels, ce qui générait des dossiers volumineux et très détaillés. Il était donc difficile de discerner les stratégies et priorités sous-jacentes aux budgets des ministères, services et organismes, ce qui allait à l'encontre de l'objectif visé. Bien que des inquiétudes à l'égard de la direction prise par le CDMT aient été soulevées lors des revues annuelles, et de manière plus explicite, dans le rapport d'achèvement de la mise en œuvre du PUFMARP, cette approche est restée la même jusqu'à tout récemment, quand la décision a été prise en 2010 de remplacer la budgétisation basée sur les activités par une approche plus stratégique basée sur les programmes. Pourquoi persister à utiliser un modèle de CDMT incapable de mener à une approche stratégique de la préparation de budget ? À nouveau, les réponses renvoient avant tout aux mécanismes choisis pour la gestion de projet et au contexte politique des réformes. La réforme du CDMT a fonctionné comme un sous-projet séparé au sein du PUFMARP, sous une unité de projet CDMT hébergée par le département du budget du MdFPE. Les ressources étant directement allouées par le DFID, le composant de CDMT fonctionnait relativement indépendamment du PIU du PUFMARP. Ce degré d'autonomie a servi à générer une forte appropriation des réformes au sein du département du budget, mais il a fragilisé la coordination avec d'autres départements du MdFPE et d'autres composants du PUFMARP. Par exemple, la division chargée de la politique économique et des prévisions du MdFPE aurait dû jouer un rôle beaucoup plus important au sein des réformes du CDMT. Les liens avec le BPEMS auraient aussi dû être promulgués. Pourtant, la faiblesse la plus significative de l'accord de gestion a été que, comme pour le BPEMS, les responsabilités primaires de la conception et de la mise en œuvre des réformes étaient confiées aux consultants. À nouveau, en l'absence d'un moteur politique pour le CDMT, les décideurs ne sont pas intervenus pour corriger la situation.

- **Au Ghana, les réformes de l'administration fiscale** ont été introduites sous le PUFMARP 1997 – 2003, sur ressources du DFID et de la Banque Mondiale, et elles se sont poursuivies avec l'appui du Revenue Agencies Governing Board (RAGB – plus tard appelé GRA : Ghana Revenue Authority) fourni par le GTZ/GIZ à compter de 2003. Il ne fait aucun doute que ces réformes ont comporté les composants les plus couronnés de succès de l'ensemble du programme de réforme de la GFP. Ils ont permis la réintroduction de la TVA en 1998 (suite à l'échec de la première tentative en 1995), avec augmentation progressive de 10 % à 12,5 %, puis à 17,5 % (avec l'inclusion du National Health Insurance Levy et du Ghana Education Trust Fund Levy), et l'introduction du numéro d'identification fiscale (en anglais Tax Identification Number ou TIN), la création de l'unité

pour les grands contribuables (Large Taxpayers Unit au sein du GRA), la création de l'unité de politique fiscale (Tax Policy Unit au sein du MdFPE), l'informatisation des systèmes de gestion internes et la fusion des trois départements chargés de la fiscalité, qui sont devenus la Ghana Revenue Authority. Ensemble, ces réformes ont permis une augmentation significative et continue de la perception de l'impôt en pourcentage du PIB tout en réduisant les coûts administratifs et en améliorant le taux de perception des arriérés fiscaux. Plusieurs facteurs semblent avoir contribué à ces succès. Premièrement, un fort intérêt politique vis-à-vis de l'augmentation des recettes fiscales, illustré par la participation active de deux présidents (Rawlings et Kufour), des ministres et des parlementaires du NDC et du NPP à la réintroduction de la TVA, à l'augmentation ultérieure des taux, et à l'incorporation des prélèvements de la caisse nationale d'assurance maladie et du fonds fiduciaire pour l'éducation au processus de la TVA. Le processus de création du GRA a aussi bénéficié d'un soutien politique qui a garanti que les luttes internes dans les anciens départements chargés de la fiscalité se sont transformées en obstacle temporaire, et non pas permanent. Deuxièmement, les structures de gestion de la réforme ont été directement intégrées aux structures gouvernementales appropriées. Il n'y a donc pas eu d'« unité de réforme de la fiscalité » indépendante du RAGB et du GRA. Troisièmement, l'approche de la conception et de la mise en œuvre des réformes a été incrémentale et adaptée aux circonstances, ce qui a mené à une « approche d'apprentissage » pour la mise en œuvre. En témoigne l'approche utilisée pour la réintégration de la TVA en 1998, qui a cherché de manière délibérée à corriger les erreurs commises pendant le lancement raté de 1995. Plus récemment, l'aide apportée par le GIZ au processus s'est structurée en tranches de trois ans, avec revue participative des progrès réalisés, ce qui a mené au développement conjoint du nouveau programme sur 3 ans.

- Au **Malawi**, deux dossiers illustrent les difficultés liées à la mise en pratique des « meilleures pratiques internationales » dans des contextes d'organisations faibles et de compétences techniques insuffisantes, et le troisième montre que les contraintes institutionnelles, financières et liées à la conception initiale peuvent être surmontées à condition de s'appuyer sur un solide leadership politique et technique :

- **Les réformes de marchés publics du Malawi** donnent un excellent exemple d'échec de la mise en application des « meilleures pratiques internationales ». En 2003, le GdM a voté la loi sur les marchés publics, qui créait un système décentralisé pour les marchés publics. Il prévoyait la décentralisation des décisions et responsabilités à des entités adjudicatrices, la mise en place d'un cadre pour la passation de marchés publics en tant que nouveau courant professionnel au sein de la fonction publique, une nouvelle série de méthodes pour la passation de marchés publics, et la création du bureau du directeur des marchés publics (Office of the Director of

Public Procurement ou ODPP en anglais), responsable de la régulation et du suivi. Au milieu de 2011, la majorité de l'architecture du nouveau système de marchés publics était en place suite aux réalisations de la réforme financées sur ressources intérieures et extérieures. Cependant, la plus grande partie du système de marchés publics est restée inopérante en 2011. L'évaluation PEFA 2011 lui a attribué un D+. L'évaluation de la conformité réalisée en 2009 par le GdM a trouvé que : les entités de marchés publics étaient souvent des unités recréées ne disposant pas des compétences nécessaires ; tous les membres des unités d'approvisionnement n'avaient pas été orientés vers les régulations gouvernant les marchés publics, et quand ils en avaient pris connaissance, ils ne les avaient pas mises en pratique ; le fonctionnement des Comités Internes de Marchés Publics (IPCs) connaissait plusieurs problèmes, y compris le fait que l'agent de contrôle conservait le pouvoir de décision finale ; et la Direction des Marchés Publics (ODPP) lui-même souffrait d'un important manque de personnel. Pour résumer, le manque significatif de membres de la fonction publique ayant suivi la formation adéquate, des modes de travail hiérarchiques, une responsabilité limitée et une culture de mépris des règles ont empêché la mise en œuvre du modèle préconisé par les « meilleures pratiques » pour la décentralisation de la passation de marchés publics, ce en dépit d'importants investissements.

- **La modernisation de la fonction d'audit interne** a été un autre composant important des réformes de la GFP du Malawi soutenu par plusieurs agences de développement. À nouveau, son succès a été restreint par les modèles inappropriés qui ont dominé le programme de réforme (une contrainte de « l'espace de développement de politiques ») et par un soutien politique inégal. La loi de 2003 sur l'audit interne cherchait à mettre en place un service d'audit interne complet sous les ordres des agents de contrôle de chaque ministère, tout en respectant une série standard de normes pour la réalisation d'audits et une approche basée sur les risques de la programmation d'activités. Le besoin d'une fonction d'audit interne moderne et basée sur les risques a été reconnu par le GdM dans les documents de planification de la Gestion Economique et des Finances Publiques (PFEM). Pourtant, au-delà de la mise en place du bureau central pour l'audit interne, des unités et de comités pour l'audit interne dans les ministères, les départements et les agences, le lancement des activités de réforme et les réalisations ont été financés, sinon poussés, par les donateurs, sans participation financière du GdM, si ce n'est pour prendre en charge les coûts récurrents des unités d'audit interne. À compter de 2011, les documents clés comme les directives et la charte pour l'audit interne seront prêts à être mis en œuvre, mais l'approbation finale par le GdM se fait toujours attendre. Cependant, l'appui politique limité pour les réformes de l'audit interne n'est peut-être pas la contrainte la plus importante à leur mise en œuvre. Compte tenu du grave manque de personnel, il est difficile de voir

comment une fonction d'audit interne décentralisée pourrait fonctionner. À la fin de 2010, 129 postes ont été créés pour les services d'audit interne, dont 99 ont été pourvus. Pourtant, la revue fonctionnelle du gouvernement recommandait la création de 364 postes pour assurer le bon fonctionnement du service. Il manquait donc 265 auditeurs internes. En bref, un problème de politique fondamentale demeure.

- **Le développement et l'installation de l'IFMIS au Malawi entre 2005 et 2009** sont une réussite spectaculaire qui illustre de manière frappante l'importance de la volonté politique et d'une bonne gestion de projet. Les premières tentatives de développement de l'IFMIS par le GdM ont eu lieu en 1996. À l'horizon de 2004, au moins 8 millions de USD avaient été dépensés, mais en 2004, une revue a conclu que les réalisations obtenues ne constituaient pas un système fonctionnel. Après le changement de gouvernement, le président Mutharika a placé le contrôle des dépenses du gouvernement au cœur du programme de réforme de la gouvernance économique. Pour cela, il a dû mettre en place un système de gestion financière fonctionnel capable de mettre fin à la capacité des agents de contrôle d'aller au-delà des affectations budgétisées et de fournir au centre un accès permanent à des informations fiables sur les dépenses. Un nouveau Comptable général a été nommé (l'Auditeur général actuel) et chargé de tout faire pour mettre en place le système. En mai 2005, il a été décidé que les 21 points identifiés dans la revue de 2004 comme essentiels pour sauvegarder le système basé sur Coda ne pouvaient pas être résolus, et que le GdM tenterait de reproduire un système basé sur Epicor, comme en Tanzanie. Il a aussi été décidé de centraliser à nouveau les paiements à l'aide de l'IFMIS. Cinq comptes bancaires reliés entre eux ont été ouverts à la banque centrale, et 150 comptes de banques commerciales ont été fermés. Après cela, les principales réalisations de l'IFMIS ont été livrées dans les 18 mois qui ont suivi l'élection de 2004, et disséminées en 26 mois à tous les ministères nationaux sur une plate-forme complètement inédite. Cela a suivi 8 ans d'investissements n'ayant produit aucune combinaison fonctionnelle de réalisations. Les personnes interrogées ont affirmé que la priorité accordée à ce projet était due à l'urgence assignée au contrôle des dépenses par les hauts dirigeants politiques. Ce succès s'explique par le remplacement rapide de l'ancien Comptable général par un spécialiste de la GFP expérimenté et volontariste, dont les actions ont reçu le soutien du secrétaire du Trésor, du ministre des Finances et du président lui-même. En plus de cela, des ressources intérieures d'une valeur de 14 millions de USD ont été allouées au processus. Une revue du système réalisée en 2007 par East Afritac a trouvé que « la mise en œuvre du système Epicor reste à ce jour une réussite impressionnante, particulièrement quand on la compare à des expériences similaires sur le plan international ». En plus de l'engagement politique, elle reconnaissait qu'une grande partie de ce

succès pouvait être attribuée à une approche simplifiée de la gestion de projet, à des structures de gouvernance flexibles permettant la mise en place rapide de politiques de mise en œuvre, et à une modification ou personnalisation limitée du logiciel.

Le tableau 7 du chapitre 3 présente un résumé systématique des 9 dossiers décrits ci-dessus. Suite à la vue d'ensemble proposée dans ce chapitre, le chapitre 3 procède à un examen plus approfondi des aspects du **contexte** de la réforme de la GFP qui semblent avoir été les plus critiques, et le chapitre 4 analyse les aspects importants des **mécanismes** adoptés pour la coordination, la gestion et le financement des réformes.

3. Succès de la réforme de la GFP : quel est le bon contexte ?

3.1 INTRODUCTION

Ce chapitre propose une analyse détaillée des implications des constats quant au contexte favorisant le succès des réformes de la GFP. Nous cherchons spécifiquement à savoir quels sont les facteurs critiques porteurs ou non de changement dans chacun des pays de l'étude. Nous commençons par considérer les résultats dans leur ensemble, et évaluons leurs implications pour la théorie de programme sous-jacente au cadre de l'évaluation. Nous nous focalisons ensuite sur les deux facteurs revêtant une importance critique pour la création du contexte d'une réforme de la GFP réussie : l'engagement et le leadership politiques, et la question de l'espace de développement de politiques : la profondeur, la gamme et l'adéquation des idées dont dépendent la conception et la mise en œuvre de la réforme de la GFP.

Une vue d'ensemble des combinaisons C-M-R (contexte-mécanisme-résultat) identifiées à partir des neuf dossiers concernant les pays est présentée dans le tableau 7, qui s'inspire des analyses plus poussées des études de cas pays. Le chapitre précédent a proposé un résumé des résultats de l'analyse, mais l'analyse plus détaillée du tableau 7 permet de comprendre les conclusions atteintes quant aux facteurs contextuels critiques pour une bonne réforme de la GFP.

Tableau 7 : Vue d'ensemble de la réforme de la GFP dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas : les combinaisons C-M-R

	CONTEXTE	MÉCANISMES	RÉSULTATS
BURKINA FASO	QE 8 : Engagement politique (i) cohérent et durable, (ii) réel et (iii) fondé sur de solides bases techniques. Le financement a été suffisant. Certaines limitations de l'espace de développement de politiques, notamment au niveau des budgets-programmes. QE 8 : Engagement politique (i) cohérent et durable, (ii) réel et (iii) fondé sur de solides bases techniques. Le financement a été suffisant. Certaines limitations de l'espace de développement de politiques, notamment au	QE 2 : solides arrangements de coordination, basés sur un programme de réforme intégré (PRGB/ SRFP) approuvé par le conseil des ministres et dirigé par un secrétariat (SP-PPF) de calibre élevé, sous les ordres du ministre des Finances, avec un cadre harmonisé de soutien aux réformes. QE 5 : Les intrants des réformes ont permis de cibler des domaines de faiblesse, de répondre aux problèmes de réforme intéressant les dirigeants politiques, et d'adapter les processus aux contraintes du contexte institutionnel.	Le programme de réforme de la GFP au Burkina Faso a réussi à générer des améliorations dans tous les domaines clés de la gestion des finances publiques. En 2010, sur 6 grappes des systèmes de GFP, 5 ont reçu des notes égales ou supérieures au troisième quartile de l'échantillon de 100 pays. Le sixième, concernant la responsabilité externe, se situait dans la moyenne.

CONTEXTE	MÉCANISMES	RÉSULTATS
niveau des budgets-programmes. QE 3 : Utilisation limitée et irrégulière des systèmes nationaux. Appui budgétaire 31 % de l'APD, 12 % des dépenses publiques, mais décaissements dans l'année imprévisibles. Le dialogue sur l'AB a contribué à institutionnaliser le processus de suivi des réformes, mais la conditionnalité n'a pas eu d'influence. QE 4 : La société civile et la législature n'ont pas eu d'influence, mais la commission de l'UEMOA a eu une influence significative par le biais de la pression exercée par les pairs et des directives sur la GFP.	Processus actif d'apprentissage et d'adaptation. QE 7 : La majorité des réalisations du programme de réforme de la GFP du GdBF (PRGB/SRFP) ont été fournies sans retard excessif. L'AT non reliée aux réalisations du PRGB/SRFP est beaucoup moins efficace. La programmation des réformes est bonne dans l'ensemble, avec un développement graduel exemplaire du système intégré de gestion des finances. Mauvaise programmation des budgets-programmes/réformes du CDMT, mais correction en fin de période (2008 – 2011).	
GHANA QE 8 : En dépit de l'enthousiasme initial suscité par le PUFMARF, l'engagement politique vis-à-vis de la réforme de la GFP n'a jamais été sincère (réformes de la GFP vues comme des processus « techniques ») et a fluctué tout au long du cycle électoral. En sa qualité de pionnier du CDMT et de l'IFMS, le Ghana a été entravé par des idées limitées dans le domaine des politiques, ce qui a provoqué une sous-estimation de la complexité des réformes et des implications pour la gestion du changement. Financement suffisant. QE 3 : Utilisation limitée et irrégulière des systèmes nationaux. Appui budgétaire 29 % de l'APD, 9 % des dépenses publiques, amélioration de la prévisibilité des	QE 2 : Deux programmes de réforme : PUFMARF 1997 – 2003 et ST/MTAP 2006 – 2009, à 3 ans d'écart. Nil l'un ni l'autre n'a été systématiquement mis à jour sur une base annuelle. Réformes de la fiscalité et de l'audit gérées en dehors de ces cadres. PUFMARF sous les ordres du ministre adjoint des Finances, avec équipe de mise en œuvre du projet, plus tard convertie en unité de développement du budget au sein de la division budgétaire. QE 5 : Les intrants des réformes ont permis de cibler des domaines de faiblesse identifiés, mais le BPMS et le CDMT étaient mal adaptés aux contraintes techniques et du système, et n'ont pas pris en charge la gestion du changement. Dans l'ensemble, l'apprentissage et l'adaptation ont été très lents.	Au Ghana, les résultats intermédiaires de la GFP n'ont affiché que des améliorations limitées pendant la période de l'évaluation. Les dépenses ciblant la réforme de la GFP se sont concentrées sur la période allant de 2000 à 2006, mais dans 5 grappes sur 6, ses notes PEFA en 2006 étaient inférieures à la moyenne des 100 pays. De 2006 à 2010, les améliorations de la budgétisation stratégique lui ont permis de dépasser la moyenne, mais les notes de 2 autres grappes se sont détériorées, et la qualité de la comptabilité et de la présentation de rapports est restée mauvaise. Les progrès ont donc été décevants au regard des ressources significatives allouées à la réforme de la

	CONTEXTE	MÉCANISMES	RÉSULTATS
	décaissements 2004 – 2009. Le dialogue sur l'AB a contribué à améliorer le suivi de la réforme et le niveau de débat, mais n'a pas réussi à résoudre les gros problèmes du BPEMS et du CDMT. Les conditions « déclenchantes » de la GFP ne sont pas influentes. QE 4 : Pression intérieure limitée en faveur des réformes de la GFP, mais l'ouverture au public des audiences du PAC a poussé ce dernier à renforcer ses capacités techniques. Partage d'expériences entre pairs d'une même région cité comme important, car permettant au GdG d'obtenir accès aux expériences internationales, par le biais de CABRI, par exemple.	QE 7 : Les réalisations liées au BPEMS n'ont jamais été fournies sous forme fonctionnelle, et IPPD2 fourni avec 4 ans de retard et une couverture incomplète. Les réformes des marchés publics n'ont jamais été achevées. Les réalisations du CDMT ont été fournies, mais elles étaient inappropriées à l'objectif final. Les réalisations de la réforme de l'audit interne et externe ont été fournies, mais l'amélioration de la fonctionnalité reste modeste. Les réformes de l'administration fiscale ont été réussies et efficaces.	GFP pendant cette période. Le plus grand succès a été obtenu dans le domaine du renforcement de la base législative, mais le gouvernement a eu énormément de mal à mettre en œuvre les nouvelles lois. À part cela, les réformes les plus efficaces ont concerné la gestion fiscale. Elles ont mené à l'introduction réussie de la TVA et du TIN, et à une augmentation significative des entrées fiscales en part du PIB.
MALAWI	QE 8 : L'ampleur et la nature des contraintes politiques ont varié entre les différents domaines de réforme et les différentes périodes. Dans certaines fonctions de la GFP (comme l'audit interne), l'absence de soutien politique a résulté en une fourniture insuffisante des réalisations nécessaires. Dans d'autres fonctions comme l'IFMIS, l'appui politique a garanti le niveau minimum de réalisations nécessaire au fonctionnement de la GFP. L'accent a été porté sur la mise en place de lois, de règles, de systèmes et de procédures respectant les meilleures pratiques internationales, mais les compétences et le changement organisationnel nécessaires	QE 2 : La mise en place de structures formelles pour coordonner les réformes de la GFP (comités de pilotage, comité et unité technique et groupes de travail variés pour le PFEM) a réussi à créer les capacités nécessaires au soutien de l'appropriation et du leadership des plans de réforme. Le groupe GFEM – et CABS – ont fourni une structure qui a permis d'harmoniser les intrants à la GFP des donateurs. Cependant, jusqu'en 2010, le plan d'action PFEM était un amalgame d'intérêts de réforme individuels, pas une réponse coordonnée et structurée aux faiblesses de la GFP.	Entre 2005 et 2008, le Malawi est parvenu à des améliorations significatives des résultats de son système de GFP, mais il n'a pas obtenu des progrès cohérents pendant toute la décennie. En 2011, la qualité des fonctions de la GFP au Malawi était supérieure à la moyenne des 100 pays dans 4 grappes sur 6, et les notes moyennes dans chacune des 6 grappes se sont améliorées entre 2006 et 2011. Cependant, en dehors de certains changements législatifs importants, la période allant de 2001 à 2004 a été caractérisée par un déclin des systèmes de GFP. De 2009 à 2011, des signes de détérioration ont à nouveau émergé.

CONTEXTE	MÉCANISMES	RÉSULTATS
à leur mise en œuvre n'ont pas été considérés. Cette trop forte insistance sur les meilleures pratiques internationales est interprétée comme une contrainte de l'espace de développement de politiques. Entre 2004 et 2007, la production des réalisations de la réforme a été ralentie par les contraintes financières. Les donateurs n'ont sans doute pas assez renforcé leur soutien pendant la période de réforme de 2004 à 2009. QE3 : Utilisation limitée et irrégulière des systèmes nationaux. Plus forte utilisation des arrangements d'approches sectorielles. L'appui budgétaire a gagné en importance pendant cette période, atteignant 40 % de l'APD en 2008, avant d'être suspendu par le DFID et d'autres agences entre 2010 et 2011. Le dialogue sur l'appui budgétaire a contribué à formaliser le plan d'action de la réforme de la GFP, et a fortement influencé son contenu, mais les conditions « déclenchantes » de la GFP n'ont pas eu d'influence. QE4 : La pression intérieure a joué un rôle, en plaçant les marchés publics et l'efficacité de l'audit externe au programme de la réforme. La pression de la Législature a aussi été jugée importante pendant le premier mandat du président Mutharika, car elle a contribué à soutenir la réforme.	QE5 : Les intrants de la réforme ciblaient les faiblesses de la GFP, mais les modèles de réforme de la GFP n'étaient pas suffisamment adaptés au contexte institutionnel. Les réformes des marchés publics, de l'audit interne et de la budgétisation ont suivi les meilleures pratiques internationales, mais elles n'étaient pas adaptées à un contexte où les capacités techniques et de gestion étaient rares, et où il était difficile de procéder à un recrutement ou de conserver le personnel formé. Des réformes moins sophistiquées auraient peut-être généré de plus grandes améliorations de la fonctionnalité. QE7 : Jusqu'à 2004, les réformes étaient insuffisantes : faibles réalisations par rapport aux cibles et aux intrants. Entre 2004 et 2009, des progrès constants ont été réalisés par rapport aux objectifs, mais les ressources et la capacité de réforme ne suffisaient pas à répondre à tous les besoins, et un manque de réalisme pendant la planification de la réforme a fait que les processus réels n'ont pas respecté les prévisions. En général, les réalisations liées au personnel, aux compétences et au changement organisationnel n'ont pas été produites, ou ont bien été produites, mais en quantités insuffisantes. La qualité de la coordination des réformes a été mauvaise pendant la quasi-totalité de la période, même si elle s'est améliorée après la création et l'habilitation de structures de coordination.	Néanmoins, des réalisations majeures ont été produites pour la réforme pendant cette période, signalant un changement significatif des capacités de préparation budgétaire, d'exécution budgétaire et des audits. La majorité des réalisations mises en place ont bénéficié d'un appui externe, mais l'effet du changement politique de 2004 et le degré de son influence sur les réformes a été significatif. Avec le recul, parmi les réussites de la réforme mise en œuvre par le GdM, la fourniture et le lancement d'un IFMIS fonctionnel ressortent peut-être comme le changement le plus significatif, car il soutient une série de réformes secondaires. Pourtant, cette fonctionnalité a été obtenue avec relativement peu d'appui extérieur direct.

CONTEXTE	MÉCANISMES	RÉSULTATS
Le soutien politique aux réformes de la GFP s'est affaibli pendant le deuxième mandat, avec une majorité parlementaire et pas de troisième mandat à briguer. Les enseignements tirés des expériences régionales et des normes internationales ont élargi l'espace de développement de politiques de réforme.		

3.2 AFFINEMENT DE NOTRE THÉORIE DE PROGRAMME

La « théorie de programme » sous-jacente au cadre d'évaluation est expliquée dans le chapitre 1 et illustrée par le graphique 1, et sous une forme plus simplifiée par le graphique 2. Cette théorie postule que sept facteurs entrent en jeu pour générer les réalisations de la réforme de la GFP, qui à leur tour mènent aux résultats de la réforme de la GFP. Ces facteurs sont (i) les intrants sur ressources extérieures et (ii) intérieures de la réforme de la GFP, et cinq facteurs contextuels, à savoir (iii) les intrants complémentaires des partenaires du développement, (iv) les pressions de la demande de réforme de la GFP, (v) le leadership et l'engagement politiques vis-à-vis de la réforme, (vi) l'espace de financement des réformes et (vii) l'espace de développement des politiques de réforme.

Les résultats qui ont émergé des études de cas pays et des dossiers nous permettent de porter certains jugements sur l'importance relative de chacun de ces facteurs :

- **Le niveau global de financement des intrants de la réforme de la GFP n'était que vaguement corrélé aux succès** de l'amélioration des résultats. Les réformes de la GFP dans chacun de ces pays ont bénéficié de niveaux d'investissement similaires, et pourtant les résultats ont été considérablement meilleurs au Burkina Faso que dans les deux autres pays.
- **Le financement par le gouvernement des réformes de la GFP était substantiel, et s'est souvent substitué au financement des donateurs.** Dans chaque pays, nous estimons que le financement du gouvernement représentait 30 à 50 % du financement total des efforts de réforme de la GFP sur la période de dix ans. En plus de cela, quand le financement des donateurs, qui bénéficiait d'un appui politique, s'arrêtait ou s'interrompait, le financement par le budget national prenait souvent le relais. En témoignent particulièrement bien les 14 millions de USD alloués par le gouvernement du Malawi à son IFMIS entre 2004 et 2009, mais chacun des trois pays affichait des niveaux élevés de financement de la réforme de la GFP par le gouvernement (voir le tableau 5 ci-dessus.)
- **Le niveau de financement par les donateurs des réformes de la GFP semble avoir été moins bien corrélé aux résultats que le financement du gouvernement.** La qualité des données ne suffit pas à générer une carte précise des sources de financement menant aux réalisations et aux résultats de la réforme, et, dans chacun des trois pays, des initiatives de réforme ont souvent été financées conjointement par le gouvernement et ses partenaires extérieurs. Néanmoins, le financement du gouvernement semble avoir été alloué à des domaines de réforme réellement prioritaires. En revanche, une proportion significative des ressources des donateurs a été acheminée vers les activités d'assistance technique situées en dehors des priorités de réforme de la GFP du gouvernement, et qui ne bénéficiaient ni d'un appui, ni d'un engagement politique. Ces activités ont

mené soit à des rapports, qui n'ont généré aucune réalisation, soit à des réalisations qui n'ont jamais été pleinement fonctionnelles³⁷.

- **L'espace du financement intérieur des réformes de la GFP a été considérablement élargi par les entrées d'appui budgétaire général (ABG).** Au Burkina Faso et au Malawi en particulier, mais aussi dans un certain degré au Ghana, l'ABG a fourni des niveaux beaucoup plus élevés de ressources discrétionnaires au budget³⁸.
- **En conséquence, les limitations de l'« espace de financement » ne représentaient généralement pas une contrainte à la mise en œuvre des réformes.** En effet, les ressources des donateurs étaient généralement abondantes, et le gouvernement pouvait substituer ses propres ressources au financement extérieur, le cas échéant. La seule exception partielle à ce constat est le Malawi entre 2004 et 2009, où des niveaux élevés de ressources extérieures auraient été utiles compte tenu du climat favorable à la réforme pendant cette période.
- **Les actions complémentaires des donateurs visant à promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux n'ont généralement pas été efficaces.** Dans plusieurs cas, des problèmes ont émergé parce que les systèmes nationaux ont été adoptés de manière partielle, et non pas complète. Ainsi, plusieurs arrangements de fonds communs ou de fonds fiduciaires ont été créés afin de réserver des ressources à certains domaines des dépenses publiques, comme le fonds fiduciaire PPTE au Burkina Faso, qui ciblait les dépenses de « réduction de la pauvreté », et les arrangements d'« approches sectorielles » pour l'éducation, la santé ou l'eau dans chacun des trois pays. Dans les études pays, la majorité de ces ressources ont créé des difficultés au niveau du décaissement, de l'exécution budgétaire et de la présentation de rapports financiers. Les décaissements d'appui budgétaire étaient aussi souvent en retard, notamment au Burkina Faso et au Malawi, ce qui a créé des problèmes de gestion de la trésorerie pour le gouvernement.
- **Les structures créées pour le suivi et le dialogue de la réforme de la GFP dans le cadre de l'appui budgétaire ont permis** d'accélérer la préparation de plans de réformes de la GFP complets, de faciliter le suivi des progrès et de promouvoir l'appui extérieur à la réforme de la GFP. En revanche, les efforts visant à utiliser la conditionnalité d'appui budgétaire afin de promouvoir des progrès plus rapides de la réforme de la GFP

37 La section 4,3 du chapitre 4 explique les raisons de l'incapacité persistante des mécanismes de gestion d'empêcher la mise en œuvre d'initiatives d'assistance technique hors du programme de réforme de la GFP convenu.

38 Par « discrétionnaires », nous faisons référence aux ressources intérieures que le gouvernement peut allouer à son gré. Une proportion élevée des ressources budgétaires des pays en développement doit être allouée à des dépenses obligatoires, comme le service de la dette, le financement des titulaires d'une charge constitutionnelle, les retraites, les salaires du secteur public et les coûts de maintenance et d'exploitation essentiels. L'une des contributions les plus significatives de l'appui budgétaire est l'élargissement de l'espace accordé aux dépenses discrétionnaires.

ou l'adoption de nouvelles mesures de réforme ont échoué, et dans certains cas, ils ont même réduit l'efficacité des arrangements de suivi³⁹.

- **Les organisations de la société civile n'ont pas eu d'influence significative sur le contenu ou le rythme de la réforme de la GFP.** Bien que les études de cas pays n'aient pas explicitement examiné l'influence sur la qualité de la GFP des associations professionnelles nationales (comme celles des comptables ou des auditeurs) ou des groupes d'utilisateurs (éducation publique ou services de santé, par exemple), elles ont jugé que dans l'ensemble, l'influence des OSC était minimale, même si elles ont directement participé au groupe de direction de la réforme de la GFP au Burkina Faso (pour le suivi du SRFP), et aux processus de revue du PRSP et de l'appui budgétaire lié dans les trois pays. L'illustration la plus claire de leur influence limitée est peut-être le fait que dans les dernières évaluations PEFA, aucun des pays n'a dépassé la note « C » pour l'accès public aux informations fiscales.
- **Le rôle de la Législature dans la promotion de la réforme de la GFP a aussi été généralement limité.** Au Burkina Faso, toutes les parties prenantes interviewées ont confirmé que l'influence de la Législature sur le rythme et le contenu de la réforme de la GFP avait été complètement insignifiante. Au Ghana, les audiences publiques du Public Accounts Committee étaient considérées influentes en cela qu'elles ont accentué la pression pour des améliorations continues des audits externes, mais elles n'ont eu aucune influence sur d'autres aspects du programme de réforme de la GFP. Au Malawi, il a été considéré que la pression de la Législature avait contribué à focaliser l'attention sur la réforme de la GFP pendant la période 2004 – 2009, mais elle n'a pas représenté une influence décisive, et elle n'a pas persisté après les élections de 2009, quand le parti DPP du président a remporté une majorité parlementaire.
- **Les organes régionaux ont eu une influence significative sur le contenu des réformes de la GFP, et notamment sur la commission de l'UEMOA.** Au Burkina Faso, la décision d'établir une Cour des Comptes indépendante en 2000 a été influencée par l'adoption par l'UEMOA d'une directive exigeant une fonction d'audit indépendante. Les mesures plus récentes, qui visent à déconcentrer l'autorité d'autorisation des dépenses et à introduire une classification programmatique, ont aussi été attribuées à l'influence des nouvelles directives de l'UEMOA sur ces questions. Au Ghana et au Malawi, les associations professionnelles régionales comme l'AFROSAI et les réseaux de partage d'expériences entre pairs,

39 L'évaluation de l'arrangement d'appui budgétaire multi-donateurs du Ghana (Lawson et coll., 2007) a fait remarquer qu'en 2005 et en 2006, le gouvernement du Ghana a déclaré des progrès du déploiement du système BPEMS bien plus rapides qu'ils ne l'étaient en réalité, peut-être parce que c'était une « condition déclenchante » de l'appui budgétaire. La vérité a émergé en 2007, quand les donateurs du MDBS ont accepté de supprimer la condition déclenchante du BPEMS car elle n'était « plus pertinente ». L'équipe de l'évaluation considérait que l'utilisation de la conditionnalité avait empêché une discussion honnête dès l'apparition des problèmes.

comme CABRI, ont été perçus comme ayant 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 a été la nature et la forme qu'a pris l'appui politique.** Cependant, l'appui politique et l'opposition à la réforme étaient perçus comme provenant de différents endroits pour différents types de réformes, et même au Ghana, où l'absence de soutien actif a été identifiée comme un obstacle à la réforme, la réforme de l'administration fiscale a obtenu un succès considérable. Il est donc essentiel de comprendre comment et pourquoi la nature de l'appui politique peut être influente. C'est une question que nous analysons ci-dessous.
- **L'autre contrainte majeure au succès de la réforme de la GFP réside dans un espace de développement de politiques ne suffisant pas à la conception et à la mise en œuvre d'interventions de réforme de la GFP.** Par « espace de développement de politiques », nous faisons référence à la profondeur, à la gamme et à l'adéquation des idées dont dépendent la conception et la mise en œuvre de la réforme de la GFP : dans les trois pays, des axes politiques spécifiques ont été suivis pendant de longues périodes, et pourtant, avec le recul, il est évident qu'ils étaient complètement inappropriés. Cela a particulièrement été le cas des politiques de réforme des budgets-programmes et des CDMT sectoriels au Burkina Faso entre 1998 et 2008, du CDMT et du BPEMS au Ghana sous le PUFMARP, et des réformes des marchés publics et de l'audit interne au Malawi. Bien que les facteurs politiques et institutionnels doivent jouer un rôle dans la mise en application persistante de modèles de réforme inappropriés, ces exemples partagent un point commun : le fait qu'au départ, les partenaires du développement ont présenté aux autorités gouvernementales une gamme limitée d'options, et ne les ont pas encouragées à mener une réflexion plus approfondie sur le choix de modèles de réforme. Cette « contrainte de l'espace de développement de politiques » est examinée en détail dans la section 3,4.

3.3 POURQUOI ET COMMENT L'ENGAGEMENT POLITIQUE VIS-À-VIS DE LA RÉFORME DE LA GFP EST-IL IMPORTANT ?

Tout le monde accepte qu'une appropriation et un leadership techniques des réformes sont nécessaires à leur succès. Nos études de cas suggèrent que **l'appropriation et le leadership techniques sont des éléments incontournables de la réforme de la GFP, mais qu'ils ne suffisent pas à garantir son succès.** En effet, elle doit aussi reposer sur un engagement politique. Pourquoi ? Et quelle forme cet engagement politique doit-il prendre ? Il est essentiel d'apporter des réponses à ces questions si nous voulons formuler une hypothèse plus précise sur le leadership politique dans la réforme de la GFP, en nous aidant pour cela de nos études de cas empiriques.

Il est utile de commencer par une comparaison des formations et parcours professionnels des ministres des Finances dans chacun des trois pays. Les tableaux 9, 10 et 11 et l'annexe 1 présentent ces données en détail. Des tendances claires émergent de la sélection des ministres des Finances dans les trois pays :

- En termes de parcours professionnel, on peut dire que les ministres des Finances qui ont servi dans ces pays au cours des 15 dernières années ont eu un parcours professionnel généralement solide et approprié. La majorité d'entre eux sont des comptables, des spécialistes de la fonction publique, des économistes ou des banquiers. Friday Jumbe du Malawi (ministre des Finances, 2000–2004) est la seule exception à cela : il a été nommé au gouvernement par le président Muluzi en sa qualité de cadre de son parti, l'UDF, et non pas pour ses connaissances techniques.
- Les ministres des Finances du Burkina Faso ont tous fait carrière dans le ministère des Finances ou la Banque centrale. L'un d'entre eux avait été gouverneur de la Banque centrale avant de devenir ministre des Finances, les trois derniers ministres des Finances avaient tous été ministres adjoints des Finances, et deux d'entre eux avaient occupé des postes de cadre dirigeant au sein du ministère des Finances. Ainsi, Lucien Bembamba, le ministre des Finances actuel, occupe des postes de haute responsabilité au sein du ministère depuis 1993.
- En revanche, au Ghana et au Malawi, les ministres des Finances ont généralement été choisis dans les rangs du parti, et travaillaient dans le secteur bancaire ou universitaire. On peut donc en déduire que, par rapport à leurs homologues du Burkina Faso, ils ont tous pris leurs fonctions avec une connaissance du système de la GFP moins détaillée.
- Les ministres des Finances du Burkina Faso ont conservé des postes influents après leur parcours au ministère des Finances. Deux d'entre eux ont été nommés au poste de Premier ministre, et un autre est devenu premier vice-gouverneur, puis gouverneur intérimaire de la BCEAO. Dès sa nomination, Lucien Bembamba, le ministre actuel, a donc bénéficié de l'appui d'un ex-ministre des Finances devenu Premier ministre, et d'un autre ex-ministre à la Banque centrale.
- Ce degré de continuité n'est pas constaté au Ghana. C'est en partie dû à l'alternance au pouvoir du NDC et du NPP, mais même quand un parti est resté au pouvoir, les anciens ministres des Finances ne sont pas restés au gouvernement. Après son départ du gouvernement en 1995, le Dr Kwesi Botchwey a occupé plusieurs postes internationaux, et Yaw Osafo Maafo a brièvement occupé le poste de ministre de l'Éducation dans le second gouvernement Kuffour avant de retourner dans le secteur privé.
- Le Malawi a affiché plus de continuité que le Ghana, plus particulièrement entre 2004 et 2009, période pendant laquelle la majorité des progrès des réformes de la GFP ont été réalisés. Le Dr Cassim Chilumpha, qui avait été ministre des Finances en 1998 – 2000, est revenu au gouvernement au poste de vice-président, tandis que le Dr Goodwill Gondwe, économiste qui a occupé des postes supérieurs au FMI, a été nommé ministre des Finances. Signalant un changement de direction après les élections de

2009, le Dr Chilumpha a quitté le gouvernement, et le Dr Gondwe a été rétrogradé au poste de ministre du Gouvernement local avant de quitter le gouvernement et de revenir au poste de ministre de l'Énergie en 2011.

Ces différences expliquent grandement les différents niveaux d'engagement politique vis-à-vis de la réforme de la GFP observés dans les trois pays. L'engagement politique vis-à-vis de la réforme a été au cœur du succès rencontré par le Burkina Faso dans la mise en œuvre de ses réformes de la GFP. Cet engagement politique a été :

- I **Cohérent et durable** – le ministre des Finances actuel et de nombreux collaborateurs du ministère jouent depuis 1993 un rôle central au sein des réformes de la GFP ;
- II **Profond** – le ministre des Finances et son programme de réforme de la GFP bénéficient du soutien du président, du Premier ministre et du gouverneur intérimaire de la BCEAO ; il peut aussi s'appuyer sur une solide équipe de techniciens au sein du SP-PPF, le secrétariat chargé de la coordination des réformes, et sur les directeurs du MdF et des autres ministères responsables de la mise en œuvre de ces réformes, dont un grand nombre ont été ses collègues au sein de la fonction publique ; et
- III **Basé sur de solides connaissances techniques** – pendant la majorité de la période de la réforme, les personnes occupant les postes de ministre des Finances et de Premier ministre ont été des spécialistes de la GFP. La réforme de la GFP a aussi pu s'appuyer sur un processus actif de communication avec les autres ministères par le biais de l'approbation par le Conseil des ministres des plans de réforme de la GFP actuels et antérieurs (PRGB et SRFP).

Au niveau opérationnel, de quelle manière ce type d'engagement politique a-t-il fait la différence du point de vue de l'efficacité et de l'efficacé de la mise en œuvre de la réforme de la GFP ? Il est clair qu'il a facilité l'approbation du financement budgétaire national quand cela a été nécessaire. Il a sans doute aussi contribué à empêcher, ou au moins à minimiser, les obstacles à la réforme de la GFP créés par les « luttes internes » entre les ministères. Pourtant, la plus importante conséquence opérationnelle a peut-être été que les dirigeants des institutions et les directeurs généraux du MdF et d'ailleurs ont été délibérément choisis pour leur capacité à diriger des réformes, ou ont rapidement compris que leur carrière dépendait de leur capacité à apprendre comment diriger avec efficacité le programme de réforme. En bref, au Burkina Faso, l'engagement politique a servi à créer un engagement vis-à-vis de la réforme parmi les dirigeants et les techniciens.

En revanche, au Ghana, les Comptables généraux successifs se sont contentés de confier à des consultants le soin de planifier et de gérer une réforme majeure de la gestion financière (BPEMS), sans intervenir pour veiller à ce que la conception soit appropriée ou pour corriger tout problème de mise en œuvre. Si leurs maîtres politiques avaient sincèrement soutenu la

réforme du BPEMS, il semble inconcevable qu'une telle situation se soit produite. Fyson (2009) a exprimé ce point de vue de la manière suivante :

« Il n'est pas surprenant que les consultants aient pris les rênes du transfert de connaissances, mais l'absence totale de participation du gouvernement lors de la définition et de l'adaptation de ces connaissances aux besoins du Ghana a été extraordinaire. »

Au Malawi, le second mandat du président Bakili Muluzi, entre 1999 et 2004, a été le plus difficile pour le programme de réforme de la GFP. Cette période a été caractérisée par un déclin progressif de la qualité de la gestion fiscale, une augmentation de la corruption et une baisse généralisée des normes de gestion publique (Barnett, Chisvo et coll., 2006). On a aussi assisté à une instabilité macroéconomique causée par des politiques fiscales non viables, mais aussi par un affaiblissement institutionnel dû à la nomination de personnalités proches du pouvoir (comme Friday Jumbe) à la tête des principaux ministères et institutions, comme la commission électorale (Booth, Cammack et coll., 2005, p. 25). La corruption s'est généralisée, de nombreux fonctionnaires suivant l'exemple des dirigeants et personnalités politiques, et s'enrichissant en faisant payer l'accès aux services publics. Ainsi, les dirigeants politiques donnant le ton du comportement des fonctionnaires, il a été difficile de préserver l'engagement de la fonction publique vis-à-vis de la réforme.

Il est clair que la combinaison de facteurs positifs décrits ci-dessus a été difficile à assurer dans les environnements politiques plus concurrentiels du Malawi et du Ghana. Elle nécessiterait une fonction publique plus indépendante, facilitant une meilleure continuité entre les cadres dirigeants du ministère des Finances et des autres services en dépit des changements de gouvernement. Elle devrait aussi se fonder sur un accord entre tous les partis sur la réforme de la gestion des finances publiques, afin que les réformes les plus importantes puissent reposer sur un soutien à long terme. Cependant, ces changements sont difficiles à réaliser dans des contextes où les politiques de parti accaparent le temps et l'attention du président et des ministres de premier plan.

Au cours de la décennie qui vient de s'écouler, les cas les plus réussis de réforme de la GFP au Ghana et au Malawi ont émergé quand ces obstacles inhérents ont été surmontés :

- Les réformes fiscales du Ghana ont suivi une ligne cohérente à partir de 1995, et ont bénéficié d'un soutien des dirigeants politiques des deux partis, ce qui a garanti la cohérence du leadership gestionnaire et technique.
- L'IFMIS du Malawi a été introduit sur une période de 18 mois et déployé sur 26 mois après la nomination d'un vice-président et d'un ministre des Finances qui se sont prononcés en faveur des réformes, l'arrivée d'un nouveau Comptable général, et l'allocation de 14 millions de USD de ressources budgétaires à cette mission.

Quels enseignements pouvons-nous donc en tirer pour notre théorie de programme ? Notre conclusion principale est que l'engagement politique vis-à-vis de la réforme de la GFP n'est pas un « bonus appréciable ». Il est également faux que le soutien politique aux réformes et un bon leadership technique suf-

fisent à leur mise en œuvre à long terme. Ce n'est vrai que pour les réformes les plus étroites et les plus techniques, car sans engagement politique, un bon leadership technique ne risque pas de survivre pendant toute la durée des réformes. En plus de cela, le leadership technique n'a ni le pouvoir politique nécessaire pour surmonter toute résistance éventuelle, ni l'influence permettant d'ordonner des ressources budgétaires supplémentaires si elles s'avèrent nécessaires.

Nos études de cas suggèrent donc que le leadership politique est une condition nécessaire au succès durable des réformes de la GFP. Il s'agit d'une conclusion significativement plus audacieuse que celle des analyses citées dans Pretorius & Pretorius (2008) et dans De Renzio (2009), pour qui le leadership politique est plus un facteur qu'une condition nécessaire. Cependant, Robinson (2007) identifie bien la « nature de l'agence politique » comme facteur de succès critique des réformes de la gouvernance au Brésil, en Inde et en Ouganda. En plus de cela, dans deux ouvrages qui ne sont pas compris dans les revues documentaires, Graham Scott et Kate Jenkins, fonctionnaires de renom qui ont guidé la réforme de la GFP et de la fonction publique en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, attestent de la nécessité de l'engagement politique vis-à-vis de la réforme⁴⁰. Il est aussi révélateur que les responsables de gouvernements africains qui ont participé à l'atelier de démarrage de Tunis pour cette évaluation ont souligné l'importance essentielle du leadership politique pour le succès des réformes de la GFP (Voir le chapitre 1).

Un travail complémentaire sur les études de cas sera nécessaire pour améliorer la compréhension du type de leadership politique nécessaire à une réforme de la GFP réussie. **Une conclusion ressort clairement : un engagement cohérent, durable, profond et technique vis-à-vis de la réforme de la GFP a plus de chances d'obtenir des résultats, surtout quand les réformes envisagées ciblent le long terme et sont relativement complexes.** Il est aussi évident que rien ne peut remplacer l'engagement politique. Les pressions intérieures ou extérieures peuvent influencer le degré d'engagement politique, mais elles ne peuvent pas le remplacer s'il est absent. L'engagement de l'équipe technique ou dirigeante peut contribuer à générer un engagement politique, mais en son absence, il ne suffit pas. En bref, sur les sept variables indépendantes identifiées dans la théorie de programme comme moteurs de la réforme de la GFP, c'est la plus importante.

40 Scott, G. (2001), *Public Sector Management in New Zealand : Lessons & Challenges*, Wellington, et Jenkins, K. (2006), *Politicians & Public Services : Implementing Change in a Clash of Cultures*, Londres : Edward Elgar Publishing. Graham Scott a été Secrétaire du Trésor en Nouvelle-Zélande de 1986 à 1993. Il est généralement considéré comme l'architecte technique des réformes de la GFP en Nouvelle-Zélande. Son ouvrage met l'accent sur l'importance de l'appui politique fourni par le Premier ministre David Lange et ses successeurs, sous la pression d'une grave crise fiscale, et fait remarquer le changement de direction de la réforme après 1999, inspiré par la Première ministre Helen Clark. Kate Jenkins était directrice adjointe de l'unité pour l'efficacité sous deux Premiers ministres britanniques, Margaret Thatcher et John Major. Elle met en lumière le besoin pour le personnel politique au pouvoir de surmonter l'opposition de la fonction publique à la réforme du secteur public.

3.4 COMPRENDRE LES CONTRAINTES DE « L'ESPACE DE DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES »

Par « espace de développement de politiques », nous faisons référence à la profondeur, à la gamme et à l'adéquation des idées sur lesquelles se basent la conception et la mise en œuvre de la réforme de la GFP. Cette expression invoque un usage particulier du mot « politique », mais elle repose sur l'idée que l'espace de développement de politiques de la réforme de la GFP se résume à cette gamme d'idées proposées aux gouvernements souhaitant lancer ou approfondir des réformes de la GFP.

Dans de nombreux pays en développement, le degré de familiarité des responsables du gouvernement et des politiques vis-à-vis des modèles de réforme de la GFP est relativement limité. Un grand nombre de ces pays se tournent donc vers les agences de développement et leurs consultants pour qu'ils les aident à choisir entre tous les modèles de réforme. Cela a été le cas dans chacun des trois pays ayant fait l'objet d'une étude de cas. Tous les pays valorisent généralement les conseils externes reçus, même a posteriori. Néanmoins, dans les trois pays, nous avons identifié des idées et axes de réforme de la GFP qui ont été suivis pendant de longues périodes, et pourtant, avec le recul, il est évident qu'ils étaient complètement inappropriés.

Il est clair que les facteurs politiques et institutionnels jouent un rôle dans la mise en application obstinée de modèles de réforme inappropriés : par exemple, les coordinateurs de projets au sein du gouvernement et de l'agence de développement en questions peuvent craindre d'endommager leur réputation s'ils admettent leurs erreurs ; les consultants chargés de la mise en œuvre du projet risquent de subir des pertes financières, et le gouvernement de devoir supporter un coût administratif et financier consécutif au retrait des investissements. Il est donc facile de comprendre pourquoi l'introduction de modifications fondamentales à la structure des réformes peut être lente.

Cependant, les exemples de contraintes de l'espace de développement de politiques dans chaque pays ont une chose en commun : le fait qu'au départ, les partenaires du développement ont présenté aux autorités gouvernementales une gamme limitée d'options, et ne les ont pas encouragées à mener une réflexion plus approfondie sur le choix de modèles de réforme. Aucune contrainte financière ou politique n'ayant apparemment influé sur le choix de modèle de réforme, nous attribuons cela à un manque d'idées adéquates : autrement dit, à une contrainte de l'espace de développement de politiques.

Cinq des neuf dossiers analysés ont donné des exemples de contrainte de l'espace de développement des politiques :

- Au Malawi, les réformes des marchés publics et des audits internes se sont fondées sur l'utilisation des modèles de « meilleures pratiques », qui prévoient une décentralisation des responsabilités. Il aurait donc fallu développer et intégrer de nouvelles compétences dans la quasi-totalité des institutions gouvernementales. Ces modèles étaient fondamentalement inappropriés au contexte de manque significatif de membres de la fonction

publique ayant suivi la formation adéquate, de modes de travail hiérarchiques, de responsabilité limitée et d'une culture de mépris des règles. Des modèles de réforme plus simples, nécessitant moins de ressources organisationnelles et humaines, étaient nécessaires.

- La technologie était au cœur de la réforme du BPEMS au Ghana, qui a donc accordé une attention insuffisante aux questions de gestion du changement, et à l'évaluation des contraintes de capacités et des besoins de formation. Elle a aussi adopté une approche ambitieuse de « réforme big bang » au lieu d'une méthode plus graduelle et incrémentielle. À nouveau, ces choix étaient conformes au modèle des « meilleures pratiques », qui n'était pas approprié à ce contexte.
- Au Ghana, la réforme du CDMT a présenté un différent type de contrainte de l'espace de développement de politiques : les consultants chargés de son introduction ont choisi et promulgué un modèle idiosyncrasique qui ne risquait pas de parvenir aux résultats qu'on attend d'un CDMT : la conception était idiosyncrasique en cela qu'elle mettait l'accent sur les éléments « montants » d'un CDMT (budgétisation basée sur les programmes, chiffrage détaillé des plans, intégration de projets financés par l'aide), et mentionnait à peine les éléments en amont d'un CDMT (cadre macro-fiscal, processus de revue stratégique des politiques et des dépenses) qui sont normalement considérés comme des conditions préalables à la mise en place d'un bon processus de CDMT. Deuxièmement, elle adoptait une approche de budgétisation basée sur les activités pour le développement de budgets pluriannuels, ce qui générerait des dossiers volumineux et très détaillés. Il était donc difficile de discerner les stratégies et priorités sous-jacentes aux budgets des ministères, services et organismes, ce qui allait à l'encontre de l'objectif visé.
- Au Burkina Faso, le problème s'est résumé à l'échec de la programmation des travaux conformément au cadre de dépenses à moyen terme et aux budgets-programmes. On a assisté à plusieurs tentatives de lancement de budgets-programmes avant la mise en place d'un cadre fiscal à moyen terme agrégé : de nombreux cadres sectoriels de politiques et de stratégies étaient mal définis, et les processus de suivi des performances pendant l'exécution budgétaire liée aux programmes n'étaient pas encore prêts.

Pourquoi une série de modèles de réforme plus appropriée n'a-t-elle pas été présentée aux gouvernements du Burkina Faso, du Ghana et du Malawi ? Quelles ont été les causes de ces contraintes de « l'espace de développement de politiques » ? Nous pensons que quatre facteurs principaux entrent en jeu :

- I **Le manque de connaissances et d'expériences adéquates dans le domaine de la réforme de la GFP** au sein des agences de développement a manifestement joué un rôle. À cet égard, il est important de se rappeler que même maintenant, en 2011, la réforme de la GFP est un domaine faisant l'objet de recherches insuffisantes : le monde est toujours en train de développer ses connaissances sur les différents types de réformes, et ceux qui fonctionnent le mieux dans différents contextes. Plusieurs exemples de contraintes de l'espace de développement de politiques

remontent à la fin des années 90, quand ce sujet commençait tout juste à être étudié.

II La tendance à privilégier des modèles répondant aux meilleures pratiques et à les appliquer de manière indiscriminée, sans prendre en compte les différences contextuelles, a aussi contribué au problème. Cette tendance, qualifiée d'« isomorphisme » (Andrews, 2009), n'a pas seulement été constatée au sein des agences de développement : le personnel politique et les hauts fonctionnaires d'État des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas avaient à plusieurs reprises appliqué dans leurs pays des méthodes qui, selon eux, relevaient des meilleures pratiques. Ainsi, le ministère des Finances du Burkina Faso avait pris connaissance de l'approche utilisée au Canada pour la budgétisation des programmes, et tenait à appliquer le même modèle. Les responsables ghanéens, qui avaient participé à des voyages d'études en Australie et en Nouvelle-Zélande, voulaient introduire le même type de systèmes de gestion financière intégrée au Ghana. Ils ont délibérément cherché à importer les « meilleures pratiques » à cet égard, et ont donné carte blanche aux consultants pour le faire⁴¹.

III Les faiblesses de la supervision par les agences de développement et des processus de revue par les pairs des projets de réforme de la GFP ont probablement constitué un facteur pertinent. Comme l'équipe de l'évaluation n'a pas disposé du temps ou des ressources nécessaires pour examiner les processus de supervision, ce n'est qu'une supposition. Cependant, les réformes de la GFP présentent des différences significatives par rapport aux projets standards, qui fournissent un cadre de référence pour la conception des processus de supervision et de revue par les pairs au sein des agences de développement. En particulier, la majorité des projets peuvent être développés de manière très détaillée à l'étape de conception, et comprennent donc dès le départ de nombreux processus d'assurance qualité des agences de développement, qui permettent une évaluation détaillée de la conception d'un projet. En revanche, les projets de réforme de la GFP ne peuvent normalement pas être définis de manière détaillée à l'étape de conception, parce qu'ils se fondent sur un travail diagnostique détaillé réalisé pendant la phase de démarrage. Ils ont aussi tendance à nécessiter des conceptions flexibles, capables d'évoluer au fur et à mesure de la mise en œuvre. Ainsi, les revues par les pairs des réformes de la GFP sont souvent plus utiles à l'étape de démarrage, et doivent généralement être plus régulières que pour d'autres projets. Nous pensons qu'un nombre limité (pour ne pas dire nul) d'agences de développement était prêt à fournir ce genre de soutien.

IV Les processus de suivi et de revue du gouvernement étaient aussi trop faibles pour identifier les erreurs de conception et garantir

41 Fyson (2009) décrit le processus de la manière suivante : « les consultants financés par les donateurs, qui sont perçus comme les spécialistes légitimes des meilleures pratiques dans le domaine de la mise en œuvre des systèmes de gestion des finances publiques, ont été libres de déterminer comment renforcer la responsabilité dans les finances publiques, souvent au détriment de la participation et de la compréhension du gouvernement. »

une correction rapide. C'était particulièrement vrai au Ghana, et dans une mesure moindre, au Malawi, qui affichait des faiblesses significatives des structures mises en place pour la coordination et le suivi de leurs réformes de la GFP. Les systèmes du Burkina Faso étaient beaucoup plus solides, et facilitaient un processus d'apprentissage plus efficace pendant la mise en œuvre, même si, dans le cas de la budgétisation des programmes/des CDMT, le processus d'apprentissage était très lent. Nous approfondissons ces questions dans la partie « mécanismes » du chapitre 4.

Certains signes indiquent que les capacités de conception et de supervision de la réforme au sein des gouvernements et des agences de développement se sont renforcées depuis les débuts de la période de l'évaluation. Le réseau CABRI n'existait pas à l'époque ; les formations, séminaires et études sur la réforme de la GFP étaient beaucoup plus rares. Au sein de la Banque Mondiale, Westcott (2008) explique que le nombre de spécialistes de la GFP a augmenté depuis 2000, et il fait remarquer l'influence positive des Financial Management Sector Boards et du Public Finance Thematic Group sur la cohérence des opérations d'appui à la GFP. Il est donc possible que les contraintes de l'« espace de développement de politiques » se soient atténuées au fil du temps.

Néanmoins, les trois pays ayant fait l'objet d'une étude de cas sont globalement représentatifs de la gamme d'expériences de la GFP en Afrique. Le fait que le succès de la réforme de la GFP dans ces trois pays a été si souvent remis en question par le choix de modèles de réformes inappropriés ne relève pas d'une simple coïncidence. Les contraintes de l'espace de développement de politiques ont eu une influence considérable sur les résultats de la réforme de la GFP : dans le contexte de notre théorie de programme, il semble prudent d'assumer qu'elles continueront à jouer un rôle important.

3.5 FACTEURS CONTEXTUELS SUPPLÉMENTAIRES À EXPLORER

Un cadre d'évaluation n'est pas seulement une version simplifiée de la réalité. Il est préparé avec l'intention explicite de focaliser l'attention sur les facteurs les plus susceptibles de jouer un rôle critique dans la production de certains types de résultats. Pendant l'application de tout cadre d'évaluation, il est donc important de prendre en compte les facteurs qui émergent du travail de terrain et ne font pas partie intégrante du cadre. Deux facteurs de ce genre ont émergé. Ils concernent tout d'abord la compétence relative de la fonction publique dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, et deuxièmement, le rôle des OSC dans la promotion de la réforme de la GFP.

En ce qui concerne la compétence de la fonction publique, l'étude quantitative (De Renzio et coll., 2010) a trouvé que les facteurs économiques sont les plus importants quand on essaie d'expliquer les différences de résultats obtenus par les systèmes de GFP. Spécifiquement, elle a trouvé que « les pays ayant un revenu par habitant plus élevé, une population plus importante et une meilleure croissance économique récente ont des systèmes de GFP

de meilleure qualité. Par contre, la fragilité de l'État a un effet négatif sur la qualité des systèmes de GFP. » La compétence de la fonction publique est positivement corrélée avec le revenu par habitant, et négativement corrélée avec la fragilité de l'État. Ce constat soutient donc l'idée que les ressources humaines et les capacités organisationnelles de l'administration publique ont une forte influence sur les résultats de la réforme de la GFP.

La documentation générale sur les facteurs déterminants du succès des réformes de la gouvernance et du secteur public va également dans ce sens⁴². Par exemple, dans son étude de cas détaillée des réformes de la gouvernance au Brésil, en Inde et en Ouganda, Robinson (2007) cite comme facteur clé de succès « le degré de capacité technique et le niveau d'indépendance vis-à-vis des pressions externes de la bureaucratie. »

Ainsi, dans l'idéal, une comparaison internationale plus vaste des facteurs de succès de la réforme de la GFP doit incorporer à son analyse les effets des différences de compétence relatives du secteur public. En revanche, la méthode de mesure devant être utilisée est moins claire. La « capacité technique » est déterminée à la fois par la qualité du personnel de la fonction publique, par la qualité de la formation au sein de la fonction publique, et par des facteurs organisationnels et de gestion. Il serait difficile de capturer tous ces facteurs sans arriver à une définition tautologique, où la compétence technique serait reliée à la qualité des résultats. C'est précisément cette difficulté méthodologique qui mène souvent les chercheurs à utiliser le revenu par habitant pour mesurer les différences de capacités techniques. Est-ce une hypothèse raisonnable ? Quel est le degré de pertinence des aspects de la « capacité technique » qui ne sont pas corrélés avec les différences du revenu par habitant ?

En ce qui concerne nos études de cas pays, une hypothèse implicite a été postulée : compte tenu des similarités générales du niveau de revenu et du fait qu'aucun des trois pays n'est un « État fragile » (autrement dit, un pays en conflit ou post-conflit), les différences des capacités dans les fonctions publiques respectives ne suffisent pas à représenter un facteur critique du résultat des réformes de la GFP. Le revenu par habitant du Ghana étant supérieur de 40 pour cent à celui du Burkina Faso, et pratiquement le double de celui du Malawi (voir le tableau 3), il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une hypothèse risquée, mais elle introduit un biais en faveur du Ghana, qui, comme nous l'avons vu, a obtenu des résultats inférieurs à ceux du Burkina Faso⁴³.

D'autres aspects des capacités techniques compensent-ils les différences de revenus, et peuvent-ils contribuer à expliquer la performance relativement solide du Burkina Faso ? Les commentateurs du rapport de synthèse préliminaire ont attiré l'attention sur deux facteurs considérés comme étant importants pour différencier l'administration publique du Burkina Faso de celles du

42 Les aspects les plus pertinents de ces analyses sont examinés dans De Renzio (2009) et dans Pretorius & Pretorius (2008).

43 À cet égard, il est utile de noter que le taux net de scolarisation dans le secondaire est de 47 % au Ghana, contre 28 % au Malawi et seulement 16 % au Burkina Faso (Indicateurs du développement mondial, 2010).

Ghana et du Malawi : a) la qualité de la formation des responsables des finances ; et b) le niveau relativement élevé des salaires de la fonction publique du Burkina Faso, et la gamme relativement limitée d'opportunités dans le secteur privé.

L'étude du Burkina Faso a identifié que la qualité de la formation à la gestion financière fournie par l'ENAREF (École nationale des régies financières) représentait un facteur contextuel pertinent. L'ENAREF, qui jouit d'une excellente réputation en Afrique francophone, attire des étudiants de pays francophones voisins. Elle a sans doute joué un rôle positif en fournissant une excellente formation technique aux fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des réformes de la GFP. Le GIMPA, Ghana Institute of Management & Public Administration, jouit aussi d'une excellente réputation dans la région, tout comme le Malawi Institute of Management et le Malawi Staff Development Institute. De même, il n'existe pas de comparaison directe entre la tradition anglophone et le système francophone pour la formation à la gestion financière, la formation de comptabilité dans le secteur public est aussi fortement structurée dans les pays anglophones, avec des systèmes de qualification respectant les normes internationales. Bien que cette question mérite une analyse plus détaillée, un examen préliminaire indique qu'il ne s'agit pas d'un fort facteur de différenciation.

Au premier abord, la question de la compétitivité relative des salaires de la fonction publique semble plus pertinente. Il est évident qu'en l'absence du secteur privé plus dynamique du Ghana, le secteur public du Burkina Faso a moins de mal à attirer du personnel qualifié. Il vaut la peine de noter que le principal domaine de la réforme de la GFP ayant fait des progrès au Ghana, autrement dit l'administration fiscale, a concerné la Ghana Revenue Authority, une agence de l'Exécutif où les salaires sont significativement plus élevés que dans le reste de la fonction publique.

D'un autre côté, il est difficile de tirer des conclusions définitives sans une analyse plus approfondie : en effet, le Malawi compte un petit secteur privé, et l'on ignore si les salaires de la fonction publique au Burkina Faso sont significativement plus compétitifs. Comme nous l'avons vu, des progrès significatifs ont été réalisés au niveau de l'IFMIS au Malawi de 2004 à 2008, sans bénéficiaire de compléments de salaire ou de structures d'agence exécutive. Même au Ghana, les réalisations des réformes du CDMT et du BPEMS se sont révélées inappropriées par rapport aux résultats désirés, mais elles ont tout de même été générées avec la participation d'un grand nombre de fonctionnaires. Les défauts de ces réformes ont été davantage liés à des conceptions inappropriées, que des mécanismes de gestion et de suivi défaillants n'ont pas été capables de corriger, et à une absence de leadership et de participation politique.

Pour conclure, **nous recommandons que les études de cas futures visent à incorporer de manière plus explicite la question de la compétence relative de la fonction publique**, qui n'a pas été formellement capturée par le cadre d'évaluation que nous avons utilisé. Néanmoins, **nous pensons que les éléments de preuve dont nous disposons suffisent à suggérer qu'il s'agit d'un facteur primaire expliquant**

les différences des résultats de la réforme de la GFP dans les différentes études de cas pays ou dossiers.

L'influence limitée des organisations de la société civile sur la conception et le rythme des réformes a surpris plusieurs commentateurs. Une analyse plus complète de cette question aurait peut-être révélé une gamme d'influences plus subtiles que la simple « pression exercée sur l'Exécutif pour l'encourager à soutenir les réformes » des études de cas pays. Par exemple, si les organismes régionaux et les organisations d'apprentissage entre pairs peuvent avoir de l'influence, on peut imaginer que les associations professionnelles ont une influence similaire sur les programmes de réforme.

Il est possible que ce manque d'influence découle en partie de l'expertise limitée des OSC travaillant dans le domaine de la budgétisation et des dépenses publiques, et/ou du travail de plaidoyer limité réalisé par les associations professionnelles pertinentes (Comme l'Institute of Chartered Accountants au Ghana, la Society of Accountants du Malawi et l'Association de Compatibilité Nationale du Burkina Faso.) Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, ces facteurs ont été pertinents.

Cependant, il convient de se rappeler que dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, une gamme de facteurs sociétaux entravent la capacité des citoyens et de leurs associations à demander des comptes au gouvernement à l'aide du plaidoyer, des discussions dans les médias et des manifestations. Au cours de la décennie qui vient de s'écouler, l'étude d'Afrobarometer a été régulièrement réalisée dans ces pays, et dans d'autres pays d'Afrique. Certaines des questions les plus intéressantes concernaient les attitudes des citoyens vis-à-vis de leurs gouvernements. L'une d'entre elles demandait aux personnes interrogées de choisir entre deux phrases décrivant leur gouvernement. Le tableau ci-dessous montre les réponses données dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas lors de l'étude la récente, réalisée en 2008 et 2009. Dans chaque pays, la grande majorité des personnes interrogées considérait que leur gouvernement « prenait soin d'eux », et seule une minorité pensait devoir jouer le rôle « de patrons contrôlant le gouvernement. » De telles attitudes ne créent pas un environnement permettant aux citoyens d'exiger plus d'efficacité de leur gouvernement.

Tableau 8 : Résultats de l'enquête Afrobarometer de 2008/2009 sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de leur gouvernement

Étude Afroba-rometer de 2008/2009	« Les gens sont comme des enfants : le gouvernement doit s'en occuper »	« Le gouvernement est comme un employé : le peuple doit être le patron qui le contrôle »
Burkina Faso	59%	34%
Ghana	69%	27%
Malawi	61%	27%

Pour résumer, nous concluons que **compte tenu des attitudes relativement passives des citoyens des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas vis-à-vis de leurs gouvernements, il n'est pas surprenant que le travail de plaidoyer réalisé par les OSC en faveur du renforcement des systèmes de GFP n'ait pas fortement influencé les réformes de la GFP pendant la période prise en compte.** Cela ne veut pas dire que le travail des OSC a été complètement inutile. À plus long terme, il pourrait bien contribuer à une meilleure sensibilisation du public aux questions de GFP, et donc renforcer les attitudes quant à la transparence et à la responsabilité publique. Cependant, on peut sans doute dire qu'il s'agit d'un objectif à long terme : la pression des OSC vis-à-vis de l'amélioration de la GFP n'aura pas un effet significatif sur les résultats des réformes de la GFP à court ou moyen terme. Des campagnes ciblant des questions spécifiques, comme l'accès du public aux informations fiscales, pourraient contribuer à l'accélération des résultats, mais ce n'était pas un élément du travail des OSC dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas.

4. Succès de la réforme de la GFP : quels sont les bons mécanismes ?

4.1 INTRODUCTION

Les chapitres 2 et 3 expliquent que les résultats des réformes de la GFP sont fortement influencés par des facteurs contextuels. Parmi ceux-ci, le degré d'engagement politique vis-à-vis de la réforme et l'importance des contraintes de l'espace de développement de politiques (la disponibilité relative des conceptions de réforme appropriées au contexte local) semblent être les plus importants. Cependant, les études de cas pays et les dossiers examinés au chapitre 2 illustrent également l'importance des mécanismes choisis pour fournir et gérer la réforme de la GFP. Dans ce chapitre, nous revenons sur les enseignements à l'égard des meilleurs mécanismes pour les réformes.

4.2 LES ASPECTS LES PLUS IMPORTANTS DES MÉCANISMES DE GESTION DE LA RÉFORME DE LA GFP

Les études de cas pays et les dossiers examinés au chapitre 2 donnent une illustration extrêmement convaincante de l'importance de solides arrangements de gestion pour la réforme de la GFP. En effet, associé à un fort engagement politique vis-à-vis de la réforme de la GFP, ce facteur permet d'expliquer les différences entre les performances du Burkina Faso et celles des deux autres pays. Quels aspects des arrangements de gestion et de coordination de la réforme de la GFP au Burkina Faso expliquent une telle efficacité ?

Au début de la période évaluée, le programme de réforme de la GFP du Burkina Faso, basé sur une gamme d'initiatives individuelles plus ou moins coordonnées, s'est transformé en programme intégré de réformes de la GFP, développé à l'issue d'une consultation et approuvé au plus haut niveau politique. En juillet 2002, le Conseil des ministres a adopté un programme du gouvernement visant à renforcer la gestion du budget (le Plan d'actions pour le Renforcement de la Gestion Budgétaire ou PRGB). Le PRGB incorporait les recommandations tirées de plusieurs évaluations antérieures, dont un Country Procurement Assessment Report (CPAR) en 2000, un Country Financial Accountability Assessment (CFAA) en 2001, le plan d'action et d'évaluation PPTE (2001), et le Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) du FMI en 2002.

Le Secrétariat permanent pour le suivi des politiques et programmes financiers (SP-PPF) a aussi été créé en 2002 pour gérer la coordination des réformes de la GFP et du suivi des programmes d'appui budgétaire. Le prédécesseur du SP-PPF était le Secrétariat technique pour la coordination des programmes de développement économique et social (STC-PDES), et ses fonc-

tions étaient similaires. Le STC-PDES et le SP-PPF étaient et demeurent des organismes puissants sous les ordres directs du ministère des Finances, et leur statut attire un personnel de haute qualité. Le rôle de coordination du SP-PPF a été renforcé par l'introduction du PRGB en 2002 et le développement d'un cadre coordonné pour la gestion de l'appui budgétaire, avec la signature en 2002 d'un protocole d'entente pour le soutien budgétaire commun au CSLP (SBC-CSLP).

Le Conseil des ministres du Burkina Faso a tiré des enseignements de la mise en œuvre du PRGB et a adopté une stratégie de renforcement des finances publiques (SRFP) en avril 2007. La SRFP doit se dérouler sur neuf ans (jusqu'en 2015), et elle s'accompagne d'un plan d'action renouvelable de trois ans (Plan d'Action Sectoriel Triennal – PAST).

La mise en œuvre du PRGB et de la SRFP a été supervisée par un comité de pilotage dirigé par le ministère de l'Économie et des Finances, avec : (i) des représentants des ministères et institutions participant à la mise en œuvre de la SRFP, (ii) les partenaires du développement (PD) apportant un appui financier à la SRFP, et (iii) des représentants des organisations de la société civile (OSC). Le comité de pilotage se réunit deux fois par an. Le SP-PPF comprend le secrétariat technique du comité de pilotage, et il est responsable du suivi mensuel des progrès du PRGB et de la SRFP. En plus de cela, six groupes techniques ont été mis en place sous la responsabilité du SP-PPF : gestion du budget, mobilisation des ressources, marchés publics, contrôle interne, déconcentration et décentralisation et renforcement des capacités. Ces six groupes techniques rassemblent les institutions responsables des différentes composantes du PRGB et de la SRFP, ainsi que des représentants de la société civile et des donateurs. Ils sont sous les ordres directs du SP-PPF, et en plus de cela, ils sont dirigés directement par les conseillers techniques du ministère de l'Économie et des Finances, créant de la sorte un lien direct entre le niveau opérationnel et le niveau politique.

Dans l'ensemble, les arrangements de gestion des réformes de la GFP au Burkina Faso sont impressionnants et présentent plusieurs éléments positifs :

- Un programme de réforme de la GFP intégré, développé tout au long d'un processus de consultation alimenté par des évaluations diagnostiques (PEFA, CFAA, CPAR, ROSC) et approuvé par le Conseil des ministres.
- Une équipe de gestion et de suivi dotée d'un personnel local de haute qualité, faisant autorité et bénéficiant de liens directs avec le ministère des Finances (SP-PPF).
- Un cadre de mise en œuvre mené par des institutions et agences dotées d'une responsabilité statutaire vis-à-vis des fonctions en cours de réforme (comme les Directions générales respectives du MEF) et travaillant sous le contrôle étroit du SP-PPF.
- Un mécanisme clair et respecté pour le suivi et l'évaluation, incorporant des évaluations périodiques des dépenses publiques et de la responsabilité financière.
- Un cadre harmonisé pour la fourniture d'un appui budgétaire au programme commun de réforme de la GFP et pour un dialogue régulier sur les questions de réforme de la GFP.

Il ne fait aucun doute que la plus importante de ces caractéristiques a été la combinaison de responsabilités de mise en œuvre claires, attribuées aux directeurs et chefs d'unités pertinents, avec un contrôle et une coordination par une équipe centrale sous les ordres du ministre des Finances. Au Ghana et au Malawi, des efforts significatifs ont été consacrés à la construction des mécanismes de gestion et de coordination. Ces efforts se sont soldés par un succès partiel (développement de programmes intégrés, de mécanismes de suivi communs et de structures de dialogue harmonisées), mais la différence la plus frappante est qu'aucun pays n'a réussi à créer un cadre associant des responsabilités opérationnelles claires (et acceptées) pour la réforme de la GFP et un mécanisme de suivi, de coordination et de gestion à partir du centre faisant autorité.

Le plus grand succès de la réforme de la GFP au Malawi (l'introduction de l'IFMIS entre 2004 et 2008) est à porter au crédit du Comptable général, qui était chargé de sa mise en œuvre, mais la fonction centrale de coordination et de suivi, qui était gérée par les comités techniques et de direction de la PFEM (Public Finance & Economic Management) et devait faire office de contre-poids, n'a jamais fonctionné aussi efficacement que le SP-PPF au Burkina Faso. Elle n'a pas été capable de pousser le Comptable général précédent (en poste avant 2004) à changer de direction devant l'échec de la conception initiale de l'IFMIS au Malawi ; plus récemment, elle n'a pas pu encourager le personnel responsable de l'audit interne ou des marchés publics à développer de nouvelles approches, mieux adaptées aux contraintes de capacité prévalentes que les modèles décentralisés et gourmands en personnel actuellement utilisés.

Les réformes du BPEMS et du CDMT au Ghana ont connu des défaillances, tant au niveau de la définition des responsabilités de mise en œuvre, que de la mise en place d'une fonction de contrôle et de suivi efficace. Cela s'explique en grande partie par l'utilisation généralisée de consultants⁴⁴. Le BPEMS et le CDMT ont été directement mis en œuvre par des équipes de consultants à long terme recrutés à ces fins. Le Comptable général et le Directeur du budget ont reçu des rapports des consultants chargés de la mise en œuvre, mais leur responsabilité opérationnelle vis-à-vis des réformes était distante, notamment à l'égard du Comptable général et du BPEMS. Les activités des consultants chargés de la mise en œuvre étaient coordonnées par l'unité de mise en œuvre de projet du PUFMARF, qui était aussi composée de consultants. La PIU du PUFMARF était sous les ordres d'un comité de pilotage composé de hauts responsables du gouvernement et coordonné par le sous-ministre des Finances, mais même à ce niveau, la responsabilité des réformes était vague. Comme l'explique le chapitre 2, elle ne disposait pas de la vision et de l'influence nécessaires pour encourager les services concernés à faire passer le CDMT d'un exercice de budgétisation basé sur les activités à un outil de

44 Nous n'avons pas pu réaliser une analyse approfondie de l'utilisation des consultants dans les trois pays, mais au Burkina Faso, bien que des consultants à long terme aient participé aux réformes de la GFP, ils ont toujours joué un rôle consultatif, et non pas un rôle de direction ou de mise en œuvre. En plus de cela, avec le temps, le nombre de consultants à long terme (résidents) s'est constamment réduit, comme au Malawi et au Ghana.

planification stratégique à moyen terme, et elle ne sentait pas le besoin urgent de tirer la sonnette d'alarme et de changer de direction quand le BPEMS rencontrait des difficultés.

En dépit des réussites enregistrées dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, deux aspects des mécanismes de gestion et de coordination étaient faibles dans les trois pays, et avaient des effets négatifs sur l'efficacité du processus de réforme, et sur la qualité des résultats finaux. Nous faisons spécifiquement référence aux faiblesses (i) de la coordination de l'assistance technique contribuant à la réforme de la GFP, et (ii) de la promotion de processus d'apprentissage et d'adaptation actifs au sein du processus de réforme de la GFP. Nous examinons ces questions dans les sections 4,3 et 4,4.

4.3 LES FAIBLESSES PERSISTENTES DE LA COORDINATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Dans les trois pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, une proportion significative des ressources des PTF a été acheminée vers les activités d'assistance technique situées en dehors des priorités de réforme de la GFP du gouvernement, et qui ne bénéficiaient ni d'un appui, ni d'un engagement politique. Ces activités ont mené soit à des rapports, qui n'ont généré aucune réalisation, soit à des réalisations qui n'ont jamais été pleinement fonctionnelles ; autrement dit, à des activités de réformes de la GFP à la fois inefficaces et inefficaces.

En général, le nombre d'initiatives d'assistance technique à la réforme de la GFP non coordonnées (et inefficaces) semble avoir décliné au fil du temps, mais de tels cas étaient courants tout au long de la période de l'évaluation. Comment peut-on expliquer ce phénomène ? S'agissait-il d'une conséquence des faibles mécanismes de coordination des donateurs au sein des gouvernements respectifs ? Ou a-t-il découlé de politiques inappropriées sur l'assistance technique par les institutions de développement respectives ? L'utilisation de modalités différentes pour la fourniture d'assistance technique a-t-elle amélioré l'efficacité et l'efficacité ? Nous examinons chacune de ces hypothèses tour à tour.

Du point de vue des mécanismes de coordination, les trois pays avaient bien entamé le développement de cadres harmonisés pour la fourniture de l'aide des donateurs à la réforme de la GFP et pour un dialogue sur les questions de réforme de la GFP. Au début du processus de réforme, les trois gouvernements ont réussi à mettre en place des cadres harmonisés de soutien à la réforme de la GFP basés sur des programmes explicites de réforme de la GFP, des processus de suivi conjoints, des cadres de dialogue communs et des accords formalisés pour travailler au sein des programmes conjoints (comme le protocole d'entente). Dans chaque cas, la majorité des partenaires du développement soutenant les réformes de la GFP ont signé ces accords et ont activement collaboré à la mise en place de ces cadres harmonisés.

Ces cadres comptaient des faiblesses (comme le montre le tableau 7 du chapitre 3) : au Ghana, la clôture du PUFMARP en 2003 a été suivie de trois

ans d'inaction avant le lancement du Short & Medium Term Action Plan sur la GFP (ST/MTAP) ; au Malawi, le plan d'action du PFEM comptait de nombreuses faiblesses, que le rapport pays du Malawi décrit comme « un amalgame de différents intérêts de réforme, et non pas une réponse coordonnée et structurée aux faiblesses de la GFP ». (Folscher, et coll., 2011). On entend souvent dire que pour les cadres d'harmonisation, « les détails comptent plus que tout », et il aurait sans doute été utile d'accorder une attention accrue à la définition des priorités de la GFP et à la mise en place de règles et de normes régissant l'assistance technique aux programmes de réformes de la GFP respectifs.

Néanmoins, il semble difficile d'affirmer que des cadres d'harmonisation plus solides auraient réduit de manière significative l'incidence d'activités d'AT en dehors des programmes de réforme de la GFP du gouvernement. En premier lieu, c'est au Burkina Faso, où les cadres de coordination étaient visiblement les plus forts, que l'on trouve les exemples les plus notables. Parmi ceux-ci, les missions d'AT du FMI sur la réforme de la fiscalité, qui ont plusieurs fois présenté des plans visant à éliminer les exonérations fiscales, que le gouvernement s'était engagé à protéger, le soutien à la réforme fiscale sur ressources du SECO, qui a été acheminé à des activités n'appartenant pas au plan de réforme du GdbF (SRFP) et dont la majorité n'a toujours pas été décaissée, et les projets de soutien institutionnel transversaux de la Banque Mondiale et de la Banque africaine de développement en tout début de programme de réforme, dont les objectifs étaient tellement vagues que les réalisations n'ont jamais été précisées.

Ces expériences suggèrent que le problème ne se situe pas au niveau des mécanismes de coordination dans les pays, mais de la conception et de la mise en œuvre des politiques sur l'assistance technique dans les sièges des PD. En particulier, les activités d'AT des PD en soutien aux réformes de la GFP doivent être assorties d'objectifs spécifiques et de réalisations et impacts attendus, et être soumises à une évaluation indépendante plus systématique. Il semble peu probable que les activités d'AT inefficaces et inefficaces menées par les partenaires du développement en soutien à la réforme de la GFP au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi se fussent poursuivies si une évaluation systématique avait été réalisée. À cet égard, la réponse généralement favorable de la majorité des agences de développement⁴⁵ et la pression internationale pour une évaluation plus systématique de la coopération pour le développement⁴⁶ sont encourageantes.

Cependant, l'assistance technique ne peut pas être efficacement évaluée si ses objectifs manquent de précision, et si les réalisations et résultats anticipés ne sont pas clairement décrits. Les équipes dans les trois pays ont toutes rencontré des difficultés méthodologiques significatives dans le domaine de la

45 Par exemple, au moment de la rédaction de ce rapport, le groupe d'évaluation indépendant du FMI est en train de réaliser une évaluation de l'assistance technique fournie par le FMI dans le domaine de la GFP.

46 Cela a été dirigé par les Législatures, qui exigeaient que les dépenses du développement soient plus rentables, et par les OSC travaillant dans ce domaine. Le CGD, Centre for Global Development basé à Washington D.C., en a été un défenseur notable.

catégorisation des informations sur les intrants et les réalisations des activités d'AT en soutien de la réforme de la GFP. Cela s'expliquait à la fois par la rareté des informations (pendant la période de l'évaluation, de nombreux projets d'AT en soutien à la réforme de la GFP n'ont tout simplement pas produit de rapports d'avancement) et par un problème de conception fondamental : de nombreuses activités d'AT n'étaient pas dès le départ associées à des réalisations, et ne disposaient donc pas d'un cadre clair pour la présentation de rapports sur les progrès réalisés.

Des difficultés significatives ont également vu le jour dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas à cause de la confusion entre les différents objectifs des activités d'AT. Les représentants du gouvernement ont affirmé qu'ils ignoraient souvent quelles activités d'AT étaient censées faire partie du programme de réforme de la GFP, et lesquelles étaient mises en œuvre au nom de l'agence de développement. Bien qu'il soit parfaitement légitime (et utile) de poursuivre des objectifs différents avec l'AT, un pas important vers une coordination et une harmonisation plus efficaces serait de faire plus précisément la distinction entre trois types d'activités d'AT :

- l'appui direct à un gouvernement partenaire afin de l'aider à concevoir et à mettre en œuvre ses réformes de la GFP ;
- le soutien aux OSC et à la Législature (et peut-être même à la Supreme Audit Institution⁴⁷) pour améliorer le contexte d'une bonne gestion des finances publiques ; et
- un travail de conseil ou de diagnostic réalisé directement pour le partenaire du développement, afin d'identifier les risques fiduciaires liés à l'utilisation des systèmes du gouvernement, ou pour générer une évaluation indépendante des priorités de la réforme de la GFP.

Quand elles visent à soutenir le programme de réforme de la GFP d'un gouvernement, les activités doivent logiquement faire partie de ce programme, et donc suivre une série commune de règles et de normes sur la présentation de rapports, le suivi et l'évaluation. Le Burkina Faso, le Ghana et le Malawi ont généralement été capables de faire des progrès raisonnables dans la mise en place de cadres de suivi communs, mais la question de savoir quelles activités d'AT devaient être réalisées à l'intérieur et hors de ce cadre n'était pas toujours claire.

Cela ne revient pas à suggérer que l'ensemble de l'assistance technique était mal ciblée. Dans l'ensemble, l'AT a été appréciée par les gouvernements bénéficiaires, mais une attention accrue accordée à ses objectifs, réalisations et résultats précis, et une meilleure connaissance du rôle de l'AT dans le cadre du programme de réforme de la GFP du gouvernement aurait peut-être significativement amélioré son efficacité et son efficacité.

Des fonds communs pour la fourniture d'AT aux programmes de réforme de la GFP auraient-ils permis d'améliorer son efficacité ? Comme aucun

47 Ce qui compte ici, c'est que la plupart des programmes de réforme de la GFP du gouvernement se focalisent logiquement sur les réformes dirigées par l'Exécutif. Parfois, le travail de renforcement de l'examen par la SAI ou la Législature fait également partie du programme de réforme de la GFP, mais pas toujours.

« fonds d'AT » de ce genre n'était en place dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas pendant la période de l'évaluation, nous ne disposons d'aucune base empirique pour répondre à cette question. Un tel fonds est en place depuis plusieurs années au Mozambique, et des arrangements similaires existent dans plusieurs pays en développement. On dispose donc de suffisamment d'expériences internationales pour tirer des jugements évaluatifs, mais à notre connaissance, aucune évaluation formelle des fonds d'AT ciblant la réforme de la GFP n'a jamais été réalisée.

Si l'on se base sur l'expérience plus générale des fonds communs pour l'AT, créés pour différents types d'approches sectorielles et de programmes sectoriels dans les pays en développement⁴⁸, il semble que de tels fonds doivent souvent faire face à des problèmes techniques qui ont tendance à réduire leur efficacité :

- En premier lieu, toutes les agences de développement ne sont pas légalement et constitutionnellement capables de signer de tels arrangements. En conséquence, certains fournisseurs d'AT au fort potentiel (comme le FMI pour la GFP) sont exclus.
- Deuxièmement, les agences n'ayant pas les capacités légales de contribuer à des fonds communs pour l'AT trouvent souvent difficile de parvenir à un accord sur des arrangements de gestion précis. En conséquence, les coûts de transaction du processus de mise en place sont souvent élevés.
- Troisièmement, l'utilisation d'arrangements communs complique souvent le processus de recrutement d'assistants techniques, ce qui mène à des retards et à des coûts de transaction supplémentaires, sans pour autant fournir une AT de meilleure qualité que celle qui aurait découlé d'arrangements bilatéraux plus ponctuels.

Les éléments de fonds communs de l'AT qui sont généralement utiles et efficaces sont l'identification conjointe des besoins en AT, le partage de termes de référence et l'utilisation de cadres de présentation de rapport et de suivi conjoints. En fait, aucun de ces éléments ne nécessite un fonds commun pour être introduit comme norme de travail commune en soutien au programme de réforme de la GFP d'un gouvernement. Dans une certaine mesure, ces éléments étaient présents dans chacun des cadres de coordination de la réforme de la GFP dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, mais ils n'étaient pas établis en tant que normes standard et convenues. En plus de cela, en l'absence d'objectifs précis pour l'assistance technique fournie par les PD, définissant clairement le « client » de l'AT et les réalisations ciblées, il serait impossible d'appliquer de telles normes. **Un renforcement des mécanismes de coordination de l'AT ciblant les programmes de réforme de la GFP est nécessaire, tout comme des changements au niveau des politiques et procédures de la fourniture d'AT par les partenaires du développement.**

48 L'expérience des fonds communs et des approches sectorielles en général et présentée dans Boesen, N. & D. Dietvorst (2007), *SWAPS in Motion – Sector Wide Approaches : from an Aid delivery to a Sector development perspective*, Copenhague et Bruxelles : Train4Dev.net.

4.4 MANQUE DE PROCESSUS D'APPRENTISSAGE ET D'ADAPTATION EFFICACE

Le chapitre 3 identifiait les problèmes significatifs générés dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas par les contraintes de « l'espace de développement de politiques » pendant la mise en œuvre des réformes de la GFP. Nous avons essentiellement constaté des limitations de la profondeur, de la gamme et de l'adéquation des idées dont dépendent la conception et la mise en œuvre de la réforme de la GFP. En conséquence, des efforts significatifs ont été consacrés à la création de modèles de réformes qui n'étaient tout simplement pas adaptés aux contextes institutionnel, organisationnel et des ressources humaines respectifs.

Bien que l'adoption initiale d'un modèle de réforme inapproprié puisse être attribuée à une contrainte de l'espace de développement de politiques externe, le fait que tout changement de direction a été impossible suggère une grave faiblesse des mécanismes de gestion de la réforme de la GFP : en particulier l'absence d'un processus actif d'apprentissage et d'adaptation. Dans les trois pays, des idées et axes de réforme de la GFP ont été suivis pendant de longues périodes, et pourtant, avec le recul, il est évident qu'ils étaient complètement inappropriés. Comment aurait-on pu concevoir des mécanismes de gestion afin d'éviter cela ?

Des processus d'apprentissage et d'adaptation doivent être introduits au niveau des mécanismes de coordination des réformes de la GFP et des processus de supervision et de revue par les pairs des agences de développement :

- **Les mécanismes du gouvernement pour la coordination de la réforme de la GFP doivent comprendre des arrangements permettant de suivre les progrès et d'évaluer si ces progrès sont adéquats.** Bien que des cadres de suivi (de qualités variées) aient été établis dans chacun des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, aucun ne disposait de mécanismes efficaces d'évaluation continue. Par « évaluation », nous voulons parler d'un processus systématique d'évaluation des performances par rapport aux critères d'efficacité, d'efficacité, d'impact, de pertinence et de durabilité. Dans la majorité des cas, un tel processus doit être mené par des tiers n'ayant pas participé à la conception et à la gestion des réformes, et pouvant donc conserver un certain degré d'objectivité et d'indépendance. Parmi les modèles communs d'incorporation d'une fonction d'évaluation périodique :
 - la participation d'experts ou de groupes d'experts extérieurs, chargés de l'évaluation des progrès sur une base annuelle ou bisannuelle ;
 - la création d'une équipe interne de « sages » ou « personnalités éminentes », autrement dit des fonctionnaires et universitaires à la

retraite pouvant réaliser régulièrement des évaluations indépendantes des performances⁴⁹ ; et

- la création et le préfinancement de fonds d'évaluation de manière à pouvoir lancer rapidement des exercices d'évaluation mieux ciblés et basés sur des appels d'offres compétitifs.

■ **La supervision par les agences de développement et les processus de revue par les pairs des projets de réforme de la GFP doivent être continus, et non pas périodique**, comme c'est le cas avec les projets plus classiques. Les réformes de la GFP présentent des différences significatives par rapport aux projets standard, qui fournissent un cadre de référence pour la conception des processus de supervision et de revue par les pairs au sein des agences de développement. Bien que la plupart des projets puissent être développés de manière extrêmement détaillée lors de la phase de conception, les projets de réforme de la GFP ne peuvent normalement pas être précisément définis à ce stade, parce qu'ils se fondent sur un travail diagnostique approfondi réalisé pendant la phase de démarrage. Ils ont aussi tendance à nécessiter des conceptions flexibles, capables d'évoluer au fur et à mesure de la mise en œuvre. Ainsi, les revues par les pairs des réformes de la GFP sont plus utiles à l'étape de démarrage (et de faisabilité, et de conception), et doivent généralement être plus continues que pour d'autres projets. L'expérience des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas suggère que, tout du moins récemment, les agences de développement n'étaient pas en mesure de proposer ce type d'aide.

En plus de l'inclusion formelle des fonctions d'évaluation et de supervision externe au processus de gestion, la promotion de la fonction d'apprentissage et d'adaptation implique aussi l'organisation d'« activités d'apprentissage » plus ouvertes. Elles pourraient par exemple prendre la forme de conférences, où les recherches internationales sur la réforme de la GFP pourraient être présentées et examinées, ou d'ateliers plus informels axés sur le partage d'expériences à l'égard de la conception et de la gestion de la réforme entre des parties prenantes communes au sein d'un pays ou d'une gamme de pays similaires.

49 Le ministère des Finances péruvien a adopté un arrangement hybride afin de garantir cette fonction d'évaluation et d'apprentissage externe. Il a engagé un 'Grupo de estudios' (groupe d'étude) sur la réforme de la GFP qui comprend deux fonctionnaires retraités péruviens et un consultant international.

5. Conclusions et enseignements émergents

Cette évaluation portait sur deux questions principales : (i) dans quels cas et pourquoi les réformes de la GFP obtiennent-elles des résultats et (ii) dans quels cas et de quelle manière l'appui des donateurs aux efforts de réforme de la GFP contribue-t-il le plus efficacement à ces résultats ? Nos constats sont résumés ci-dessous, et les enseignements correspondants pour les gouvernements et agences de développement sont présentés dans les sections suivantes.

5.1 CONCLUSIONS PRINCIPALES

Dans quels cas et pourquoi les réformes de la GFP obtiennent-elles des résultats ?

- I Pour obtenir des résultats, les réformes de la GFP doivent se fonder sur un engagement politique fort vis-à-vis de leur mise en œuvre, sur des structures et des modèles de mises en œuvre adaptés au contexte institutionnel et aux capacités, et sur des arrangements de coordination et de gestion solides (sous la houlette des responsables du gouvernement) pour suivre et guider les réformes.
- II Un engagement et un leadership forts sont aussi nécessaires au niveau technique. Dans les pays faisant l'objet d'une étude de cas, cela a émergé naturellement dans un contexte d'engagement et de leadership politique. En revanche, l'engagement au niveau technique n'a pas suffi à générer un engagement politique.
- III Ni la pression extérieure des donateurs, ni la pression intérieure exercée par la législature et la société civile n'ont contribué à générer un engagement politique pour les réformes de la GFP, mais elles peuvent contribuer à préserver l'engagement politique existant.
- IV Une faiblesse courante des mécanismes de gestion et de coordination des réformes de la GFP a été l'absence de systèmes adéquats pour une évaluation des performances régulière et indépendante. En conséquence, le processus d'apprentissage essentiel à l'évolution et à l'adaptation continues des structures et modèles de réforme était généralement faible. Les processus correctifs ont donc mis du temps à entrer en jeu quand les réformes rencontraient des obstacles.
- V Le financement direct des réformes de la GFP par les gouvernements est plus substantiel et plus courant qu'on le pense généralement, particulièrement dans les contextes où les ressources mises à la disposition des dépenses discrétionnaires bénéficient d'entrées d'appui budgétaire. Cependant, les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ont souvent fait face à des contraintes du point de vue de l'espace de développement des

politiques, où le choix de structures et de modèles de politiques pour la réforme de la GFP n'était pas adapté au contexte des institutions et des capacités. Les résultats de la réforme étaient généralement plus favorables quand une vaste gamme d'options de politiques était disponible dès le départ, ou quand les mécanismes de suivi et de coordination des réformes favorisaient un apprentissage et une adaptation actifs pendant le processus de mise en œuvre.

- VI Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, l'influence de la Législature et de la société civile sur la réforme de la GFP s'est révélée limitée, en partie à cause de l'expertise limitée des parties prenantes à cet égard, mais plus encore, à cause de l'absence relative d'une culture de responsabilité publique. Dans un tel contexte, le travail de plaidoyer mené par les OSC et une attitude volontariste de la part de la Législature ont plus de chances d'être utiles quand ils se focalisent sur une série d'objectifs précis.

Dans quels cas et de quelle manière l'appui des donateurs aux efforts de réforme de la GFP contribue-t-il le plus efficacement aux résultats ?

- VII Le financement de la réforme de la GFP par les donateurs a facilité la mise en œuvre dans les pays disposant d'un contexte et de mécanismes adaptés, et où les ressources extérieures ciblèrent le programme de réforme du gouvernement. D'un autre côté, les gouvernements des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas étaient prêts à financer directement les réformes de la GFP, et leur capacité à cet égard était grandement facilitée par les ressources de l'appui budgétaire général. Dans de nombreux cas, un financement extérieur direct de la réforme de la GFP n'est donc pas forcément essentiel.
- VIII La pression exercée par les donateurs vis-à-vis du développement de plans de réforme de la GFP complets, et de la mise en place de cadres de suivi clairement définis, a représenté une influence positive dans les pays recevant un appui budgétaire.
- IX En revanche, les tentatives visant à influencer ouvertement le rythme ou le contenu des réformes de la GFP par le biais de la conditionnalité de l'appui budgétaire ont été inefficaces, et même souvent contre-productives.
- X Les promesses des donateurs vis-à-vis de l'utilisation des systèmes nationaux n'ont généralement pas été suivies d'effets. Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, le décaissement tardif de l'appui budgétaire et l'utilisation partielle des procédures intérieures n'allaient pas dans le sens d'une bonne gestion des finances publiques.
- XI En revanche, quand ils ciblèrent le programme de réforme du gouvernement, l'assistance technique externe et le conseil ont grandement contribué aux processus de réforme de la GFP dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, et ils ont généralement été appréciés par les gouvernements bénéficiaires.
- XII Néanmoins, la fourniture de mauvais conseils et la promotion de modèles de réforme inappropriés par les agences extérieures restent un attribut regrettable de nombreux programmes de réforme de la GFP. Il est essentiel d'accorder une attention plus soutenue au développement de modèles

de réforme adéquats, dans le cadre d'une approche de la mise en œuvre de la réforme de la GFP à la fois flexible et basée sur l'apprentissage.

5.2 LEÇONS POUR LES AGENCES DE DÉVELOPPEMENT APPUYANT LES RÉFORMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L'un des objectifs secondaires de l'évaluation était d'identifier dans quels domaines, à quels moments et de quelle manière l'appui extérieur à la réforme de la GFP pouvait être le plus efficace. Sept enseignements clés émergent pour les agences de développement :

■ **Choix plus judicieux d'appui financier aux réformes de la GFP.**

Pour obtenir des résultats, les réformes de la GFP doivent se fonder sur un engagement politique fort vis-à-vis de leur mise en œuvre, sur des structures et des modèles de réforme adaptés au contexte institutionnel et aux capacités, et sur des arrangements de coordination solides (sous la houlette des responsables du gouvernement) pour suivre et guider les réformes. En l'absence de ces conditions essentielles, les réformes de la GFP ont de grandes chances d'échouer. Dans de telles circonstances, il serait plus efficace de consacrer l'appui extérieur au renforcement des compétences fondamentales en matière de GFP, et à la réalisation d'un travail diagnostique capable de convaincre les responsables politiques du besoin de réforme.

■ **Aligner autant que possible l'appui avec le programme du gouvernement, et éviter de poursuivre des initiatives d'assistance technique indépendantes.**

Dans les études de cas pays, l'appui à la réforme de la GFP sur ressources extérieures a été le plus efficient et le plus efficace quand il a directement financé, ou soutenu par le biais d'une assistance technique, des actions et interventions identifiées de manière explicite dans le programme de réforme de la GFP du gouvernement. Les interventions les moins efficaces ont été celles qui ont soutenu des actions n'appartenant pas au programme, ou qui n'y étaient liées que de loin, et les interventions (comme les programmes de soutien institutionnel) sans résultats intermédiaires et réalisations explicites. Ainsi, l'assistance technique et l'appui institutionnel doivent se focaliser sur des réalisations spécifiques reposant sur un engagement commun, et doivent être combinés à l'appui budgétaire, le cas échéant.

■ **Garantir que la politique et les pratiques de l'aide vont dans le sens du système de GFP au lieu de l'entraver.**

Les pays dépendant de l'aide doivent régler le problème perpétuel de l'adaptation de leurs systèmes de GFP nationaux aux exigences de leurs partenaires d'aide extérieurs. Dans les pays de l'étude et ailleurs, des problèmes significatifs ont été causés par des mécanismes d'aide n'utilisant que partiellement les systèmes du gouvernement, ou adoptant des critères de décaissement spéciaux pour l'utilisation du budget du gouvernement. Trois problèmes particuliers se

sont posés et ont empêché la bonne gestion des finances publiques dans les pays de l'étude :

- Le décaissement tardif des tranches d'appui budgétaire prévues dans le plan du Trésor/de trésorerie pour le premier ou le deuxième trimestre.
- L'imposition de conditions de décaissement spéciales ou d'exigences de présentation de rapports spéciales pour les « fonds communs » ou « fonds fiduciaires » gérés à travers les processus du budget national.
- L'ouverture de comptes spéciaux pour les projets en dehors du compte unique du Trésor.

■ **Veiller à ce que les conseils soient mis à jour et reposent sur des expériences tirées au sein du pays, de la région et du cadre international.** Le soutien extérieur peut jouer un rôle très utile en apportant des perspectives nouvelles et approfondies sur les problèmes de la GFP que le gouvernement a du mal à régler. En élargissant « l'espace de développement de politiques », il peut contribuer à résoudre les problèmes, mais quand les conseils extérieurs sont mauvais, ils ne font que perpétuer les problèmes existants. Les agences externes ont le devoir de s'assurer que leurs conseils sont justes, et, quand ce n'est pas immédiatement possible, de garantir qu'elles travaillent conjointement avec le gouvernement pour tirer des enseignements des erreurs initiales jusqu'à ce qu'une solution adéquate soit trouvée.

■ **Veiller à ce que les procédures internes pour la supervision et la revue par les pairs des initiatives d'appui aux réformes de la GFP garantissent un suivi continu et efficace des progrès.** Chacun des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas a subi plusieurs années de mise en œuvre de modèles et d'approches de réforme inappropriés. Les conseils relatifs aux politiques ne sont pas toujours corrects dès le départ, en particulier dans le domaine de la réforme de la GFP, où un degré d'expérimentation est souvent nécessaire, mais il est important de veiller à ce que des mécanismes soient en place pour garantir que les erreurs soient rapidement corrigées. Cela nécessite la création d'une culture d'apprentissage et d'adaptation soutenue par un processus d'évaluation continue.

■ **Si nécessaire, fournir un appui aux institutions régionales et associations professionnelles travaillant dans le domaine de la réforme de la GFP.** Dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, tant les institutions gouvernementales régionales (comme l'UMEOA) que les associations professionnelles régionales (comme CABRI et AfroSAI) ont été jugées relativement influentes et ont contribué à la génération de meilleures pratiques pour la gestion des finances publiques. Dans la mesure où le champ d'influence de ces organisations peut être élargi à l'aide d'un appui extérieur plus substantiel, il est clair que de tels investissements seraient bénéfiques. Cependant, il convient de rappeler qu'une grande partie de la valeur proposée par ces organisations dérive de leur capacité à promouvoir l'apprentissage entre les pairs : un volume excessif de ressources extérieures fournies par les PD pourrait réduire l'efficacité de ce rôle.

■ **Continuer à fournir un appui aux OSC et aux organes législatifs sur les questions de réforme de la GFP, mais accepter que**

leur influence ne sera efficace qu'à plus long terme. La situation dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas suggère que, à court et moyen terme, les OSC et la législature ont peu de chance d'avoir une influence significative sur le rythme et le contenu des réformes de la GFP. Cependant, l'expérience internationale globale (y compris dans les pays de l'OCDE) suggère que leur influence à plus long terme pourrait être importante. On peut donc en conclure que, pour la bonne mise en œuvre des réformes de la GFP, le soutien de telles activités doit se poursuivre, sans pour autant se substituer à l'appui direct de l'exécutif. En plus de cela, l'efficacité à court et moyen terme des OSC et du pouvoir législatif semble pouvoir s'améliorer si elle se focalise sur une série réduite d'objectifs, comme l'amélioration de l'accès du public aux informations fiscales.

5.3 ENSEIGNEMENTS À L'INTENTION DES GOUVERNEMENTS GÉRANT DES RÉFORMES DE LA GFP

Des enseignements pouvant être appliqués dans tous les pays en développement gérant des réformes de la GFP ont émergé des trois pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, et cinq d'entre eux valent la peine d'être mis en lumière :

- **Premièrement, il est essentiel d'obtenir un soutien clair et cohérent de l'Exécutif aux réformes de la GFP, puis d'obtenir peu à peu l'appui de l'ensemble de l'éventail politique.** La motivation des réformes de la GFP est fondamentalement politique : en effet, elle vise à améliorer l'efficacité et l'efficacé des dépenses publiques, et donc à poursuivre avec plus d'efficacité les objectifs du développement mis en place pour le budget national. On fait souvent l'erreur de percevoir les réformes de la GFP comme des mesures purement « techniques », ce qui doit être corrigé pour que les réformes bénéficient d'un appui politique plus large. Ce processus doit commencer par l'Exécutif, le ministre des Finances et son équipe travaillant en étroite collaboration avec le Président et/ou le Premier ministre afin de promouvoir les réformes, avant d'élargir la consultation au Conseil des ministres et à d'autres membres du parti au pouvoir. Avec le temps, il faut également viser à sensibiliser les membres de l'opposition au besoin des réformes de la GFP afin d'en assurer la continuité dans l'éventualité d'un changement de gouvernement.
- **Deuxièmement, la conception des structures de coordination et de gestion des réformes de la GFP et le choix de leur personnel doivent faire l'objet d'une attention extrême.** Il est important que les personnes responsables de la coordination des réformes occupent des postes d'autorité et disposent de compétences techniques. Le modèle du secrétariat technique sous les ordres directs du ministre des Finances est efficace. Il fonctionne normalement mieux qu'un secrétariat sous les ordres du bureau du Président ou du Premier ministre, dont la légitimité risque d'être remise en question par les hauts fonctionnaires du ministère des Finances. L'autre élément clé d'un modèle efficace est l'autorité de mise en

œuvre, qui doit être conservée par l'autorité compétente pertinente (le président de la Cour des comptes, la Direction générale de l'impôt, le Budget, etc.). Cela permet de désigner clairement les responsables de la mise en œuvre et de garantir que les responsabilités de mise en œuvre et de coordination/suivi ne reviennent pas au seul organe de coordination.

■ **Troisièmement, les responsables de la coordination des réformes de la GFP doivent exercer un contrôle fort sur le soutien extérieur à la GFP et sur le dialogue et les négociations avec les donateurs d'appui budgétaire ciblant la réforme de la GFP.**

Cela peut être réalisé grâce à l'unification des responsabilités d'obtention et de gestion de l'appui extérieur à la réforme de la GFP et de coordination de la mise en œuvre par les services et institutions du gouvernement. Cela contribue à un excellent alignement de l'appui extérieur avec les priorités nationales. Pour gérer un tel modèle, le personnel de l'État doit imposer les priorités du gouvernement avec fermeté et veiller à ce qu'elles soient respectées.

■ **Quatrièmement, les structures mises en place pour le suivi de la réforme de la GFP doivent également promouvoir les enseignements tirés des expériences et l'adaptation consécutive des plans de mise en œuvre.**

La réforme de la GFP est inévitablement complexe : les plans initiaux doivent souvent être adaptés et ajustés. Pour que la réforme soit mise en œuvre de manière efficace, le processus de suivi doit rapidement identifier les goulets d'étranglement et prendre immédiatement des mesures correctives. Afin de garantir l'efficacité de ces actions, les structures de gestion doivent prévoir non seulement un suivi des progrès, mais également une évaluation périodique des performances. Le travail d'évaluation sera de préférence confié aux parties prenantes indépendantes afin de garantir que les arrangements pour l'évaluation indépendante sont dès le départ intégrés aux structures en place. Trois modèles ont été adoptés par les responsables de réformes de la GFP réussies :

- la participation d'experts ou groupes d'experts extérieurs, chargés de l'évaluation des progrès sur une base annuelle ou bisannuelle ;
- la création d'une équipe interne de « sages » ou « personnalités éminentes », autrement dit des fonctionnaires et universitaires à la retraite pouvant fournir périodiquement une évaluation indépendante des performances ; et
- la création et le préfinancement de fonds d'évaluation de manière à pouvoir lancer rapidement des exercices d'évaluation mieux ciblés et basés sur des appels d'offres compétitifs.

■ **Enfin, la formation continue du personnel chargé de la GFP doit être une priorité.**

Il est impératif de garantir la formation de personnes disposant de compétences fondamentales dans les domaines suivants : audits, comptabilité, économie, marchés publics et gestion financière. Dans de nombreux pays en développement, les organismes de formation se sont détériorés au fil du temps, et ne parviennent généralement pas à produire un nombre suffisant de diplômés compétents. Dans de tels cas, des investissements doivent être réalisés pour établir à nouveau des instituts de formation à la GFP de qualité adéquate, et pour garantir un financement durable.

Bibliographie

- ANDREWS, M., (2009) *Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform*, Faculty Research Working Paper 09–012, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School
- ANDREWS, M., (2010), *How far have PFM reforms come in Africa?* Faculty Research Working Paper 10–018, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School
- ALLEN, R. (2009), *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries*, Washington: IMF.
- APRM (2004). Malawi and the African Peer Review Mechanism: A review of national readiness and recommendations for participation. Johannesburg, APRM.
- BARNETT, C., M. CHISVO, et al. (2006). Evaluation of DFID Country Programme: Malawi 2000 to 2005. London: DFID.
- BETLEY, M. BIRD, A. & GHARTEY, A. (2011) *Ghana Country Case Study Report*. Oxford: Fiscus Limited and Mokoro Limited.
- BOESEN N. & D.DIETVORST (2007), SWAPS in Motion – Sector Wide Approaches: from an Aid delivery to a Sector development perspective, Copenhagen & Brussels: Train4Dev.net.
- BOOTH, D. CAMMACK, D. ET AL (2006), “Drivers of Change and Development in Malawi,” *ODI Working Paper 261*, Overseas Development Institute, London.
- BOOTH, D. CROOK, R., GYIMAH-BOADI, E., KILLICK, T. & R. LUCKHAM (2004), *Drivers of Change in Ghana: Overview report*, ODI, London & CDD, and Accra.
- CAIDEN, N. & WILDAVSKY, A. (1980) *Planning and budgeting in poor countries*, Piscataway, NJ.
- CHICHE, M. (2011) *Evaluation of PFM Reforms in Burkina Faso: Desk Report*, Oxford: Fiscus Limited and Mokoro Limited.
- COONEY, G., A. WENDEROTH, et al. (2010). CIDA Malawi Country Programme Evaluation, 2000 -- 2008. Gatineau, Quebec, CIDA.
- DE RENZIO, P. (July 2009) *Approach & Methodology for the Evaluation of Donor Support to PFM Reform in Developing Countries: Part A*, Danida, Copenhagen.

- DE RENZIO, P. (2011), "Buying better governance: the political economy of budget reform in aid-dependent countries," *Global Economic Governance Working Paper*, Oxford University.
- 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 Secretariat.
- DE RENZIO, P., M. ANDREWS and Z. MILLS (November 2010), *Evaluation of Donor Support to PFM Reforms in Developing Countries: Analytical Study of quantitative cross-country evidence*, Overseas Development Institute, London.
- DUREVALL, D. and M. ERLANDSSON (2005). Public Finance Management Reform in Malawi. Sida Country Economic Report 2005:1. Stockholm: Sida.
- FARAGHER, R. (2011), *Evaluation of PFM Reforms in Malawi: Desk Report*, Oxford: Fiscus Limited and Mokoro Limited.
- FOLSCHER, A., MKANDAWIRE, A. and FARAGHER, R. (2011) *Malawi Country Case Study Report*, Oxford, Fiscus Limited and Mokoro Limited.
- FYSON, S. (2009), *Sending in the Consultants: Development Agencies, the private sector and the reform of public finances in low-income countries*, International Journal of Public Policy Vol. 4, pp314–343.
- GEORGE, A.L and A. BENNETT (2005), *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- GORDON, A and M.BETLEY (2011) *Evaluation of PFM Reforms in Ghana: Desk Report*, Oxford: Fiscus Limited and Mokoro Limited.
- GRINDLE, M. "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review* (2007), Overseas Development Institute, London.
- IEG (2008) *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*. Washington, DC, World Bank, Independent Evaluation Group.
- JENKINS, K. (2006), *Politicians & Public Services: Implementing Change in a Clash of Cultures*, London: Edward Elgar Publishing.
- KEEFER, P. (2007), "Political Economy" in WORLD BANK, *Ghana: Meeting the Challenges of Accelerated & Shared Growth – Country Economic Memorandum, Volume III*, Washington DC: World Bank.
- LAWSON, A. (2011). *Joint Evaluation of PFM Reforms in Burkina Faso, Ghana and Malawi: Inception Report*. Oxford, Fiscus Limited & Mokoro Limited.
- LAWSON, A., CHICHE, M & OUEDRAOGO, I. (2011). *Burkina Faso Country Case Study Report*. Oxford, Fiscus Limited & Mokoro Limited.

- LAWSON, A., DE RENZIO, and P. (September 2009), *Approach & Methodology for the Evaluation of Donor Support to PFM Reform in Developing Countries: Part B*, Danida, Copenhagen.
- LINDESMITH, A. (1968) *Addicts and Opiates*. Chicago: Aldine
- OECD-DAC (2002, reprinted 2010), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*, OECD-DAC, Paris
- PAWSON, R. (2000) *Middle-Range Realism*, Archive Européennes des Sociologie XLI
- PAWSON, R & N. TILLEY (1997) *Realistic Evaluation*. London: Sage
- PEFA (2005) *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, DC, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Secretariat.
- POPPER, K. (1959) *The Logic of Scientific Discovery*, London: Hutchinson.
- PRETORIUS, C. & PRETORIUS, N. (2008) *A Review of PFM Reform Literature*. London, DFID.
- PRITCHETT, L., WOOLCOCK, A & ANDREWS, M., (2010) *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*, Washington DC: Centre for Global Development Working Paper 234.
- RAKNER, L., L. MUKUBVU, et al. (2004). *The budget as theatre – the formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi*. Bergen: CMI.
- ROBINSON, M. (2007) The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation. *Commonwealth & Comparative Politics*, 45, 521–548.
- SCHICK, A. (1998) *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington, World Bank.
- SCOTT G. (2001), *Public Sector Management in New Zealand: Lessons & Challenges*, Wellington.
- WESCOTT, C. G. (2008) *World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual Roots & Evidence of Impact*, IEG Background Paper, And Washington DC: World Bank.
- WILDAVSKY, A. B. (1975) *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*, Piscataway, NJ, Transaction Publishers.
- WORLD BANK (2008). *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*, Washington, DC: World Bank, Independent Evaluation Group.

Annexe Un : Biographies des ministres des Finances

Tableau 9 : Burkina Faso : Ministres des Finances 1996 – 2011⁵⁰

1996–1997	M. Kadré Ouédraogo : ancien secrétaire exécutif du CDEAO (1985 – 1993) ; gouverneur de la BCEAO (1993 – 1996) Nommé premier ministre (1997 – 2000) ; maintenant ambassadeur à Bruxelles
1997–2001	M. Tertius Zongo : ancien ministre délégué chargé du budget et de la planification (1995 – 1997) ; directeur général de la Coopération (1992 – 1997) ; chef du département de la coopération multilatérale (1988 – 1992). Plus tard nommé ambassadeur aux États-Unis, et premier ministre (2007 – avril 2011)
2002–2008	M. Jean-Baptiste Compaoré : ancien ministre délégué auprès du ministère de l'Économie et des Finances, chargé du Budget (2000–2002) ; Secrétaire général du premier ministre (1996 – 2000) ; Inspecteur des Banques à l'UEMOA (1990–1995) ; conseiller du Cabinet du président (1995 – 1996) ; cadre à la BCEAO (1981 – 1990) Ensuite, premier vice-gouverneur et actuellement gouverneur intérimaire de la BCEAO
2008 – présent	M. Lucien Bembamba : ancien ministre délégué chargé du Budget (2007 – 2008) ; président du Comité National de la Dette Publique (2006) ; Directeur général du Trésor et de la Comptabilité Publique (1993 – 2007) ; administrateur de la BCEAO (1982 – 1993)

Source : <http://www.petiteacademie.gov.bf/>; <http://www.afdevinfo.com>

Tableau 10 : Malawi : Ministres des Finances 1994 – 2011

1994–1997	Aleke Banda : Ancien membre du Conseil des ministres du gouvernement du MCP sous le Dr Kamuzu Banda, responsable de portefeuilles variés de 1966 à 1980. Entre 1994 et 2003, il a occupé divers postes au sein des ministères du gouvernement UDF, et a été premier vice-président du parti. Ministre des Finances de mai 1994 à 1997. Plus tard élu au Parlement avant de se retirer de la politique en septembre 2009. Décès en avril 2010.
-----------	---

⁵⁰ BCEAO : Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest.

CEDEAO : Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest.

1998–2000	Dr. Cassim Chilumpha : ancien maître de conférences à la Polytechnic (université du Malawi). Ministre sous le président Bakili Muluzi de mars 1994 à 2000, puis de 2003 à 2004, puis à nouveau de 2004 à 2006 sous le président Mutharika, a occupé les postes de ministre de : la Défense, l'Éducation, la Justice, des Finances, de l'Éducation, des Entreprises Publiques et de l'Eau. Ministre des Finances de 1998 à 2000. Plus tard nommé au poste de vice-président (2004 – 2009) ; membre indépendant du Parlement depuis septembre 2009.
2000–2004	Friday Jumbe : ancien directeur général de l'Agricultural Development & Marketing Corporation (ADMARC). Plus tard membre du Parlement de juin 2004 à mai 2009. À présent chef intérimaire de l'United Democratic Front.
2004–2009	Goodwill Gondwe : ancien directeur général de la Reserve Bank du Malawi ; Vice-président senior et président intérimaire de la Banque africaine de Développement ; Conseiller supérieur, Directeur pour l'Afrique et Conseiller spécial auprès du directeur du Fonds monétaire international ; et conseiller économique en chef de l'ancien chef d'État. Plus nommé au poste de ministre du Gouvernement local et démis de ses fonctions au Conseil des ministres en juin 2009. Actuellement ministre de l'Énergie depuis août 2011.
2009–2011	Ken Kandodo : ancien auditeur du KPMG. Élu au Parlement pour la circonscription de Kasungu Central en mai 2009. Nommé ministre des Finances le 15 juin 2009. À présent, député pour la circonscription de Kasungu Central
2011 – présent	Dr Ken Lipenga : ancien maître de conférences à l'université du Malawi, et ancien ministre du Travail et de la Formation professionnelle (2005 – 2006) ; sous-ministre des Finances (2006 – 2008) ; ministre de la Planification économique et du développement (2008). Il a ensuite perdu son poste au Conseil des ministres avant d'être nommé ministre des Finances en août 2011. Député pour Phalombe East depuis mai 1997.

Tableau 11 : Ghana : Ministres des Finances 1982 – 2011

1982–1995	Dr. Kwesi Botchwey : Titulaire d'un LLB, d'un LLM et d'un PhD. Professeur en économie du développement à la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University. Considéré comme l'architecte de la croissance du Ghana pendant la période d'ajustement structurel du FMI/de la Banque Mondiale. Plus tard nommé conseiller à la Banque Mondiale pour le rapport sur le développement mondial 1997 ; membre et directeur du groupe d'experts indépendants du FMI, et conseiller auprès de l'initiative spéciale pour l'Afrique du PNUD.
-----------	---

1995–2000	Richard Kwame Peprah : ingénieur et économiste de formation ; ministre de l'Énergie 1993 – 1995. Plus tard incarcéré par l'administration Kufour pour avoir causé des pertes financières à l'État ; actuellement président du conseil d'administration de la Social Security and National Insurance Trust du Ghana.
2001–2004	Hon Yaw Osafo Maafo : ingénieur et analyste de projet de formation ; ancien député (1997 – 2009) ; a dirigé et restructuré deux banques ghanéennes majeures (1979 – 1992) ; Vice-président de l'Executive Committee of the West African Bankers Association et vice-président fondateur de la bourse du Ghana ; ministre des Mines et de l'Énergie (1993 – 1995). Plus tard ministre de l'Éducation et des Sports (2005 – 2006), actuellement consultant auprès de la Banque Mondiale, et conseiller auprès du ministre des Finances et de la Législature de l'État du Liberia.
2005–2008	Hon Kwadwo Baah Wiredu : comptable de profession et ancien membre du Parlement (1997 – 2008) ; a occupé plusieurs postes au sein d'institutions publiques ; consultant senior dans des entreprises privées ; ministre du Gouvernement local et du Développement rural (2001 – 2003) ; ministre de la Jeunesse et des Sports (2003 – 2005). Décédé le 24 septembre 2008 des suites d'une maladie.
2008	Dr. Anthony Akoto Osei : économiste de profession (économie monétaire et appliquée) ; consultant à l'Institute of Urban Affairs, USA ; maître de conférences (1985 – 1987) ; sous-ministre des Finances et de la planification économique (2003 – 2008) ; nommé ministre des Finances (Oct – Déc 2008) après le décès de Kwadwo Baah Wiredu. Membre du Parlement de 2004 à nos jours.
2009–2011	Kwabena Duffour : économiste et expert des finances, du secteur bancaire et des finances internationales. A occupé un poste de banquier à plein temps ; vice-gouverneur de la banque du Ghana (1995 – 1997) ; gouverneur de la banque du Ghana (1997 – 2001).

Source : <http://en.wikipedia.org/w/index.php;acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/LUC-111,413,517-P8C>

Annexe Deux : Échantillon de 100 pays pour l'étude quantitative

Date and status of PEFA reports. 'Final-P' denotes reports that have been made public on the PEFA website.

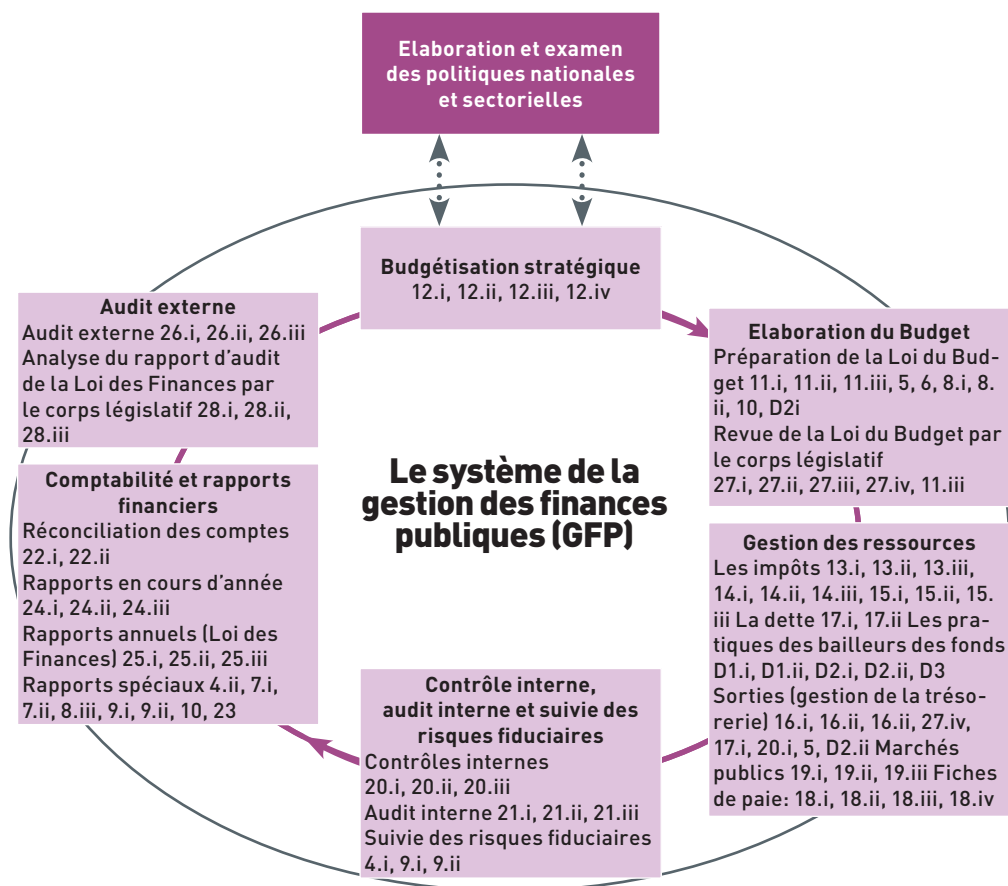
	Pays	Date	Statut
1	Afghanistan	Juin 2008	Final-P
2	Albanie	Juil. 06	Final-P
3	Arménie	Oct. 08	Final-P
4	Azerbaïdjan	Jan. 08	Final
5	Barbade	Oct. 06	Avant-projet
6	Biélorussie	Avr. 09	Final
7	Belize	Oct. 08	Avant-projet
8	Bénin	Sep. 07	Final-P
9	Bolivie	Août. 09	Avant-projet
10	Botswana	Fév. 09	Final-P
11	Brésil	Oct. 09	Avant-projet
12	Burkina Faso	Avr. 07	Final-P
13	Burundi	Fév. 09	Final
14	Cambodge	Mar. 10	Avant-projet
15	Cameroun	Jan. 08	Final
16	Cap Vert	Déc. 08	Final-P
17	République centrafricaine	Juin 08	Final
18	Tchad	Jul. 09	Final
19	Colombie	Juin 09	Avant-projet
20	Comores	Jan. 08	Final
21	Congo, République Dém. Du	Mar. 08	Final
22	Congo, République du	Mar. 06	Final-P
23	Côte d'Ivoire	Nov. 08	Final-P
24	Dominique	Apr 07	Avant-projet
25	République dominicaine	Nov. 09	Final
26	Égypte	Mai 09	Avant-projet
27	El Salvador	Mai 09	Final-P
28	Éthiopie	Oct. 07	Final-P
29	Îles Fidji	Juin 05	Final
30	ERY Macédoine	Août. 07	Final-P
31	Gambie	Mar. 09	Avant-projet
32	Georgie	Nov. 08	Final-P
33	Ghana	Jan. 10	Final

	Pays	Date	Statut
34	Grenade	Mar. 10	Final-P
35	Guatemala	Mar. 10	Avant-projet
36	Guinée	Jul. 07	Final
37	Guinée Bissau	Mai 09	Final
38	Guyane	Déc. 07	Avant-projet
39	Haïti	Jan. 08	Final-P
40	Honduras	Avr. 09	Final
41	Inde	Mar. 10	Final-P
42	Indonésie	Oct. 07	Final-P
43	Irak	Juin 08	Final
44	Jamaïque	Mai 07	Final-P
45	Jordanie	Avr. 07	Final-P
46	Kazakhstan	Juin 09	Final
47	Kenya	Mar. 09	Final-P
48	Kiribati	Déc. 09	Avant-projet
49	République kirghize	Oct. 09	Final
50	RPD Lao	Déc. 09	Avant-projet
51	Lesotho	Juil. 09	Avant-projet
52	Liberia	Jun. 09	Final
53	Madagascar	Mai 08	Final
54	Malawi	Juin 08	Final
55	Maldives	Nov. 09	Final
56	Mali	Déc. 08	Final-P
57	Mauritanie	Mar. 08	Final
58	Maurice	Juin 07	Final-P
59	Moldova	Jul. 08	Final-P
60	Monténégro	Jul. 09	Final
61	Maroc	Mai 09	Final-P
62	Mozambique	Fév. 08	Final-P
63	Namibie	Nov. 08	Final
64	Népal	Fév. 08	Final-P
65	Niger	Déc. 08	Avant-projet
66	Pakistan	Juin 09	Final
67	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Mar. 09	Avant-projet
68	Paraguay	Avr. 08	Final-P
69	Peru	Avr. 09	Final-P
70	Philippines	Oct. 07	Avant-projet
71	Fédération russe	Jan. 07	Avant-projet
72	Rwanda	Juin 08	Final-P
73	Samoa	Oct. 06	Final-P
74	S. Tome et Principe	Jan. 10	Final

	Pays	Date	Statut
75	Sénégal	Déc. 07	Final
76	Serbie	Fév. 07	Final-P
77	Seychelles	Déc. 08	Final
78	Sierra Leone	Déc. 07	Final-P
79	Îles Solomon	Nov. 08	Final-P
80	Afrique du Sud	Sep. 08	Final-P
81	St Kitts et Nevis	Sep. 09	Avant-projet
82	St Lucie	Nov. 09	Avant-projet
83	St Vincent et Gren.	Sep. 06	Final
84	Soudan	Mai 09	Avant-projet
85	Swaziland	Mar. 10	Avant-projet
86	Syrie	Mar. 06	Final
87	Tadjikistan	Juin 07	Final-P
88	Tanzanie	Juin 09	Final
89	Thaïlande	Oct. 09	Final
90	Timor Leste	Fév. 07	Final-P
91	Togo	Nov. 08	Avant-projet
92	Tonga	Sep. 07	Final
93	Trinidad et Tobago	Déc. 08	Final-P
94	Tunisie	Mar. 10	Avant-projet
95	Turquie	Déc. 09	Final
96	Ouganda	Juin 09	Final-P
97	Ukraine	Mar. 07	Final-P
98	Vanuatu	Nov. 09	Final
99	Yémen	Juin 08	Final-P
100	Zambie	Juin 08	Final

Remarque : 'Final-P' signale les rapports rendus publics sur le site internet PEFA.

Annexe Trois : les 6 grappes de fonctions de la GFP



Description détaillée des six grappes de la GFP utilisées dans l'analyse, avec les dimensions des indicateurs PEFA.

Source : Andrews (2010)

Joint Evaluations

- 1996:1 The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience: Synthesis Report**
John Eriksson, Howard Adelman, John Borton, Krishna Kumar, Hanne Christensen, Astri Suhrke, David Tardif-Douglin, Stein Villumstad, Lennart Wohlgemuth
Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996.
- 1997:1 Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study.**
Stein-Erik Kruse, Timo Kyllönen, Satu Ojanperä, Roger C. Riddell, Jean-Louis Vielajus
Min of Foreign Affairs Finland, OECD-DAC, Sida, 1997.
- 1997:2 Measuring and Managing Results: Lessons for Development Cooperation: Performance Management**
Derek Poate
UNDP/OESP Sida, 1997.
- 2003:1 Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education. Final Report. Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries.**
Ted Freeman, Sheila Dohoo Faure
Netherlands Ministry of Foreign Affairs, CIDA, DFID, Department for Foreign Affairs Ireland, EU, BMZ, JICA, Ministry of Basic Education and Literacy Burkina Faso, Danida, Norad, Sida, UNESCO, UNICEF, World Bank. 2003.
- 2003:2 Toward Country-led Development : a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework : Synthesis report**
Carol Lancaster, Alison Scott, Laura Kullenberg, Paul Collier, Charles Soludo, Mirafe Marcos, John Eriksson, Alison Scott; Ibrahim Elbadawi; John Randa,
World Bank, OED, CIDA, Danida, Norad, ODI, JICA, Sida, 2003.

- 2005:1 Support to Internally Displaced Persons: Learning from Evaluation. Synthesis Report of a Joint Evaluation Programme.**
John Borton, Margie Buchanan Smith, Ralf Otto
Sida, 2005.
- 2005:2 Support to Internally Displaced Persons: Learning from Evaluation. Synthesis Report of a Joint Evaluation Programme: Summary Version**
John Borton, Margie Buchanan Smith, Ralf Otto
Sida, 2005.
- 2005:3 Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001- 2005: From Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom; A Joint Evaluation. Main report**
Danida, Sida, Chr. Michelsen Institute, Copenhagen, DFID, Development Cooperation Ireland, BMZ, 2005.
- 2005:4 Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001-2005: From Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom; A Joint Evaluation. Summary**
Danida, Sida, Chr. Michelsen Institute, Copenhagen, DFID, Development Cooperation Ireland, BMZ, 2005.
- 2005:5 An Independent External Evaluation of the International Fund or Agricultural Development**
Derek Poate, team leader, Charles Parker, Margaret Slettevold ...
IFAD, Sida, CIDA, 2005.
- 2006:1 Joint Evaluation of the International response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report**
John Telford, John Cosgrave, contribution Rachel Houghton
Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Action aid, AusAID, BMZ
CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD,
Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN,
UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.
- 2006:2 Impact of the tsunami response on local and national capacities**
Elisabeth Scheper, Arjuna Parakrama, Smruti Patel, contribution Tony Vaux

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:3 Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-affected countries

Jon Bennett, William Bertrand, Clare Harkin, Stanley Samarasinghe, Hemantha Wickramatillake

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:4 Funding the Tsunami Response: A synthesis of findings

Michael Flint, Hugh Goyder

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:5 Links between relief, rehabilitation and development in the Tsunami response: A synthesis of initial findings

Ian Christoplos

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:6 The role of needs assessment in the Tsunami response – Executive summary

Claude de Ville de Goyet, Lezlie C Morinière

Tsunami Evaluation Coalition (TEC) Actionaid, AusAID, BMZ, CIDA, Cordaid, Danida, Dara, Irish Aid, DFID, FAO, IFRD, Federal Min for Economic Cooperation and Development Germany, JICA, Min des Affaires Étrangères France, Min des Affaires Étrangères

Luxembourg, Norad, NZAID, DEZA, Sida, UN, UNDP, UNFPA, Unicef, Usaid, WFP, WHO, World Vision, 2006.

2006:7 Evaluation of Coordination and Complementarity of European Assistance to Local Development: with Reference to the 3C Principles of the Maastricht Treaty

Robert N. LeBlanc and Paul Beaulieu

Sida, Ministry for Foreign Affairs, Austria, Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation. Belgium, Min. des Affaires étrangères/Direction General de la Coopération International, France, Department of Foreign Affairs Development Co-operation Division, Ireland and Ministry of Foreign Affairs/Directorate-General for International Cooperation, the Netherlands, 2006.

2007:1 Evaluation of General Budget Support – Note on Approach and Methods. Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004

AFD, DFID, MOFA, NZAID, USAID, AusAID, BMZ, JBIC, NORAD, Danida, SECO, CIDA, JICA, Min of Foreign Affairs Spain, Portuguese Development Cooperation, Sida, 2007.

2007:2 Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis

Evaluation Services of the European Union, Sida, Ministry for Foreign Affairs, Austria,

Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation. Belgium, Min. des Affaires étrangères/Direction General de la Coopération International, France, Department of Foreign Affairs Development Co-operation Division, Ireland and Ministry of Foreign Affairs/Directorate-General for International Cooperation, Netherlands, 2007.

2007:3 Evaluating Democracy Support: Methods and Experiences.

Sida, Department for Evaluation and Internal Audit and International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2007.

2007:4 Peer Review Evaluation Function at the World Food

Programme (WFP). Peer Panel Members: Jock Baker, Stefan Dahlgren, Susanne Fruch, Ted Kliet, Zenda Ofir. Advisors to the Panel: Ian Christoplos, Peta Sandison Sida, BMZ, UNEG, WFP, 2007.

2008:1 Managing Aid Exit and Transformation: Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa: Synthesis Report

Anneke Slob, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:1 Managing Aid Exit and Transformation:
Summary of a Joint Donor Evaluation**

Jesper Heldgaar

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:2 Managing Aid Exit and Transformation: India
Country Case Study**

Albert de Groot, CK Ramachandran, Anneke Slob, Anja Willemssen, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:3 Managing Aid Exit and Transformation: South Africa
Country Case Study**

Elling N Tjønneland, Pundy Pillay, Anneke Slob, Anje Willemssen, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:4 Managing Aid Exit and Transformation: Eritrea
Country Case Study**

Teferi Michael, Rudy Ooijen, Anneke Slob, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:5 Managing Aid Exit and Transformation:
Malawi Country Case Study**

Esther van der Meer, Arne Tostensen, Anneke Slob, Alf Morten Jerve

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

**2008:1:6 Managing Aid Exit and Transformation:
Botswana Country Case Study**

Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida and Norad, 2008.

Charity Kerapeletswe, Jan Isaksen, Anneke Slob, Alf Morten Jerve

2008:2 Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Phase One Synthesis Report

Bernard Wood, Dorte Kabell, Nansozi Muwanda,
Francisco Sagasti

International Reference Group comprising members of the DAC
Network on Development Evaluation, 2008.

2008:3 Joint Evaluation of Citizen's Voice and Accountability: Synthesis Report

Alina Rocha Menocal, Bhavna Sharma

Commissioned by Directorate-General for Development Cooperation (Belgium) – DGCD, Danish International Development Assistance – Danida, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (Germany) – BMZ, Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC, Department for International Development – DFID, 2008.

2009:1 Anti-Corruption Approaches: A Literature Review

Arne Disch, Endre Vigeland, Geir Sundet

Commissioned by Asian Development Bank - ADB, Danish International Development Assistance – Danida, Department for International Development - DFID, Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad, Swedish Agency for Development Evaluation – SADEV, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, 2009.

2009:2 Public Financial Management Reform Literature Review

Carole Pretorius, Nico Pretorius
(Evaluation Report EV698)

Commissioned by Department for International Development – DFID, Dutch Ministry of Foreign Affairs, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, Canadian International Development Agency – CIDA, African Development Bank – AfDB, 2009.

2009:3 A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean Tsunami: A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD)

Emery Brusset (team leader), Mihir Bhatt, Karen Bjornestad,
John Cosgrave, Anne Davies, Adrian Ferf, Yashwant Deshmukh,
Joohi Haleem, Silvia Hidalgo, Yulia Immajati, Ramani Jayasun-

dere, Annina Mattsson, Naushan Muhaimin, Adam Pain, Riccardo Polastro, Treena Wu.

Commissioned by LRRD2 Joint Steering Committee, Sida, Norad, Danida, the Netherlands Ministry for Foreign Affairs, CIDA, BAPPENAS, Indonesia; BRR, Indonesia;

Ministry for Plan Implementation, Sri Lanka, Ministry for National Building, Sri Lanka; ISDR, Bangkok; IFRC, Bangkok; CARE International; OCHA; UNICEF, 2009.

2009:3:1 A ripple in development? Document review: Annotated bibliography prepared for the joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD) in responses to the Indian Ocean tsunami

John Cosgrave, with the assistance of: Emery Brusset, Mihir Bhatt, Yashwant Deshmukh, Lucia Fernandez, Yulia Immajati, Ramani Jayasundere, Annina Mattsson, Naushan Muhaimin, Riccardo Polastro

Commissioned by LRRD2 Joint Steering Committee, Sida; Norad; Danida; the Netherlands Ministry for Foreign Affairs; CIDA; BAPPENAS, Indonesia; BRR, Indonesia; Ministry for Plan Implementation, Sri Lanka; Ministry for National Building, Sri Lanka; ISDR, Bangkok; IFRC, Bangkok; CARE International; OCHA; UNICEF, 2009.

2009:3:2 A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean Tsunami: A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD) – Summary Report

Emery Brusset (team leader), Mihir Bhatt, Karen Bjornestad, John Cosgrave, Anne Davies, Adrian Ferf, Yashwant Deshmukh, Joohi Haleem, Silvia Hidalgo, Yulia Immajati, Ramani Jayasundere, Annina Mattsson, Naushan Muhaimin, Adam Pain, Riccardo Polastro, Treena Wu.

Commissioned by LRRD2 Joint Steering Committee, Sida; Norad; Danida; the Netherlands Ministry for Foreign Affairs; CIDA; BAPPENAS, Indonesia; BRR, Indonesia; Ministry for Plan Implementation, Sri Lanka; Ministry for National Building, Sri Lanka; ISDR, Bangkok; IFRC, Bangkok; CARE International; OCHA; UNICEF, 2009.

2010:1 Evaluation of the Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007–2010.

Anne Thomson, Dennis Chiwele, Oliver Saasa,
Sam Gibson

Commissioned by Ministry of Foreign Affairs of
Denmark – Danida, Swedish International Development Coopera-
tion Agency – Sida, Irish Aid, 2010.

**2011:1 Supporting Child Rights – Synthesis of Lessons Lear-
ned in Four Countries: Final Report**

Arne Tostesen, Hugo Stokke, Sven Trygged, Kate
Halvorsen

Commisioned by Swedish International Development Agency –
Sida and Norwegian Agency for Development Cooperation –
Norad, 2011.

**2011:2 Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support
to Conflict Prevention and Peacebuilding in Southern
Sudan 2005–2010. Final Report**

Jon Bennett, Emery Brusset, Chris Barnett, Sara Pantuliano,
Wendy Fenton, Anthony Vaux

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian
Agency for Development Cooperation – NORAD, United
Kingdom Department for International Development – DFID,
Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Develop-
ment Evaluation – Sadev, Swedish International Development
Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs
of Denmark – Danida, 2011.

**2012:1 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Synthesis 2002–2009**

Derek Poate, Charlotte Vaillant

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian
Agency for Development Cooperation – NORAD, United
Kingdom Department for International Development – DFID,
Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Develop-
ment Evaluation – Sadev, Swedish International Development
Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs
of Denmark – Danida, 2012.

**2012:2 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Bangladesh Country Report**

Derek Poate, Charlotte Vaillant, Imran Ahmed, Deborah Mans-
field, Mozammel Hoque, Zarina Rahman Khan

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:3 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Nicaragua Country Report**

Derek Poate, Paul Harnett, Imran Ahmed, Mignone Vega, Jose Luis Velasquez

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:4 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Tanzania Country Report**

Charlotte Vaillant, Imran Ahmed, Deborah Mansfield, Anne Bartholomew, Isaac Kiwango

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:5 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Vietnam Country Report**

Derek Poate, Edmund Attridge, Tim McGrath, Dang Ngoc Dung, Nguyen Thi Minh Hai

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:6 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts
Zambia Country Report**

Charlotte Vaillant, Imran Ahmed, Paul Harnett, Deborah Mansfield, Gilbert Mudenda, Stephen Tembo

Commissioned by the Evaluation Departments of Norwegian Agency for Development Cooperation – NORAD, United Kingdom Department for International Development – DFID, Asian Development Bank – ADB, Swedish Agency for Development Evaluation – Sadev, Swedish International Development Cooperation Agency – Sida and the Ministry of Foreign Affairs of Denmark – Danida, 2012.

**2012:7 Evaluation of Public Financial Management Reform in
Burkina Faso, Ghana and Malawi 2001–2010 Final
Synthesis Report**

Andrew Lawson

Commissioned by the African Development Bank – AfDB, the Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, and the Danish International Development Assistance – DANIDA, 2012.

**2012:8 Evaluation of Public Financial Management Reform
2001–2010 Ghana Country Report**

Mary Betley, Andrew Bird, Adom Ghartey

Commissioned by the African Development Bank – AfDB, the Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, and the Danish International Development Assistance – DANIDA, 2012.

**2012:9 Evaluation of Public Financial Management Reform in
Malawi 2001–2010 Final Country Case Study Report**

Alta Fölscher, Alex Mkandawire, Ruth Faragher

Commissioned by the African Development Bank – AfDB, the Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, and the Danish International Development Assistance – DANIDA, 2012.

**2012:10 Evaluation of Public Financial Management Reform in
Burkina Faso 2001–2010 Final Country Case Study Report**

Andrew Lawson, Mailan Chiche, Idrissa Ouedraogo

Commissioned by the African Development Bank – AfDB, the Swedish International Development Cooperation Agency – Sida, and the Danish International Development Assistance – DANIDA, 2012.



Évaluation de la réforme de la gestion des finances publiques

au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi 2001–2010

Dans quels pays et pour quelles raisons la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) porte-elle ses fruits ? Dans quels pays et de quelle manière l'appui apporté par les bailleurs de fonds à la réforme de la GFP contribue-t-il à optimiser les résultats ? Le présent rapport résume les constats et les conclusions d'une évaluation fondée sur l'étude des réformes de la GFP engagées au Burkina-Faso, au Ghana et au Malawi. L'évaluation s'appuie également sur une étude quantitative globale.

Il s'avère que les résultats ont tendance à être positifs lorsqu'il existe un fort engagement au niveau politique et technique, que les plans de réforme et les modèles de mise en œuvre sont parfaitement adaptés au contexte et que des dispositifs de coordination solides, gérés par l'État, sont en place pour suivre et orienter les réformes.

Le financement apporté par les bailleurs de fonds à l'appui de la réforme de la GFP a porté ses fruits lorsque les pays, de par leur situation et leurs mécanismes en place, s'y prêtaient et que l'aide extérieure appuyait le programme de réforme des gouvernements. La volonté de certains gouvernements de financer directement leur réforme montre néanmoins que l'aide extérieure ne constitue pas forcément le facteur déterminant. La pression exercée par les bailleurs de fonds pour que soient élaborés des plans globaux de réforme de la GFP, ainsi que la mise en place de cadres de suivi, peuvent avoir une influence positive, mais les tentatives d'influencer ouvertement le rythme ou la teneur des réformes de la GFP se sont révélées inefficaces, voire, souvent, contre-productives. Entre autres enseignements majeurs à tirer par les organismes d'aide figurent donc la nécessité de privilégier les pays qui réunissent toutes les conditions préalables, de s'aligner sur les programmes publics et, en toute circonstance, de veiller à ce que l'aide apportée favorise le système de GFP au lieu de l'entraver.

L'évaluation a été réalisée à la demande conjointe de la Banque africaine de développement (BAD), de l'Agence suédoise de développement international (Asdi) et de l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA).



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden.

Visiting address: Valhallavägen 199.

Phone: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64.

www.sida.se sida@sida.se