

# Utilisation du Cadre PEFA pour soutenir l'amélioration de la gestion des finances publiques

---

Manuel PEFA  
Volume IV

Secrétariat PEFA  
Washington, DC  
Janvier 2020



# Préface

## À propos du manuel PEFA

---

2

---

**Le Programme « dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA – *Public Expenditure and Financial Accountability*) fournit un cadre d'évaluation et de présentation des forces et faiblesses de la gestion des finances publiques (GFP).**

Une évaluation PEFA donne lieu à un rapport qui mesure la performance de la GFP sur la base d'éléments probants, à travers 31 indicateurs, et analyse les observations relatives à cette performance et son incidence sur les principaux résultats budgétaires et financiers souhaités.

La méthodologie PEFA se fonde sur les normes et les bonnes pratiques internationales en matière de GFP et offre une base pour la planification des réformes, la concertation multipartite sur la stratégie et les priorités, et le suivi des progrès accomplis. Le programme PEFA apporte un appui aux évaluations PEFA, assure leur suivi et procède à leur analyse. Une fonction importante du Secrétariat PEFA consiste à veiller à la qualité des rapports PEFA, notamment en procédant à un examen approfondi des projets de rapport et en s'assurant du respect des exigences du PEFA CHECK. Rendez-vous sur le site [www.PEFA.org](http://www.PEFA.org) pour en savoir plus sur le programme et sur les exigences du PEFA CHECK.

Le Secrétariat PEFA a mis au point un manuel complet en quatre volumes pour venir en aide aux utilisateurs du PEFA. Le manuel PEFA a pour objet de fournir aux utilisateurs, y compris aux responsables gouvernementaux (administration centrale et infranationale), évaluateurs, partenaires de développement et autres parties intéressées, des orientations sur la planification et la réalisation d'une évaluation PEFA, sur la préparation du rapport PEFA et sur l'utilisation du Cadre PEFA pour l'évaluation de la gestion des finances publiques.

## Les quatre volumes du manuel PEFA sont :

3

### Volume I :

Le processus d'évaluation PEFA : planification, gestion et utilisation du PEFA, qui fournit des conseils aux utilisateurs et à d'autres parties prenantes du PEFA sur les phases et les étapes clés du processus d'évaluation PEFA.

### Volume II :

Le Guide pratique d'évaluation PEFA, qui fournit des orientations détaillées sur la notation des 31 indicateurs de performance et 94 composantes du Cadre PEFA 2016, ainsi que les données requises et leurs sources, les calculs à faire et les définitions des termes pertinents. Le Guide pratique inclut également un glossaire.

### Volume III :

La préparation du rapport PEFA, qui donne des conseils sur la rédaction du rapport et propose un modèle assorti d'instructions pour chaque section et annexe d'un rapport PEFA standard.

### Volume IV :

L'utilisation du Cadre PEFA pour l'amélioration de la GFP, qui fournit des orientations sur la manière d'utiliser les évaluations PEFA dans le cadre du dialogue avec les acteurs concernés afin de mettre au point des initiatives de réforme de la GFP et déterminer leur ordre de succession.

**Chaque volume du Manuel se veut un document dynamique qui sera mis à jour pour répondre à des problématiques communes et prendre en compte les bonnes pratiques, les suggestions et les questions récurrentes soulevées par les utilisateurs du PEFA. Les mises à jour périodiques des différents volumes du manuel seront annoncées et publiées sur le site Web du PEFA ([www.pefa.org](http://www.pefa.org)).**

# Remerciements

4

## **Le Volume IV est le produit de l'échange de connaissances et de la collaboration entre de nombreux experts.**

L'avant-projet du présent guide a été préparé par Martin Bowen et Julia Dhimitri (Secrétariat PEFA), sous la direction de Jens Kristensen (chef du Secrétariat PEFA). D'autres membres du Secrétariat ont apporté leur concours à la rédaction de ce document, à savoir Helena Ramos, Guillaume Brule, Urska Zrinski et Holy-Tiana Rame.

L'équipe remercie Richard Allen (conseiller au Fonds monétaire international) pour ses nombreuses suggestions. Le Secrétariat voudrait également remercier Winston Percy Onipede Cole, Roland Lomme, Ousmane Maurice Megnan Kolie et Fabian Seiderer de la Banque mondiale pour leurs observations fort utiles pendant le processus d'examen par les pairs.

L'équipe se félicite par ailleurs des commentaires reçus durant le processus de consultation publique, notamment des experts suivants : Maja Bosnic (consultant en GFP), Alou Adesse Dama (consultant), Sierd Hadley (Overseas Development Institute [ODI]), Sunday Kalisa (consultant), Mary Kimanzi (Makueni County, Kenya), Bernadette Nakabuye Kizito (spécialiste senior de la gestion financière, ministère des Finances, de la Planification du Développement économique, Ouganda), Paddy Siyanga Knudsen (consultant), Mark Miller (ODI), Meimuna Mohammed (consultant), Nihad Nakas (consultant), Vincent Nkuranga (consultant), Jean-Marc Philip (consultant), Frans Ronsholt (consultant), John Short (consultant), Bryn Welham (ODI) et Sylvie Zaitra (consultant).

# Abréviations

<b>CBMT</b>	Cadre budgétaire à moyen terme	5
<b>DeMPA</b>	Évaluation de la performance en matière de gestion de la dette	
<b>FFPM</b>	Forces, faiblesses, possibilités, menaces	
<b>FMIS</b>	Système d'information de gestion financière	
<b>GFP</b>	Gestion des finances publiques	
<b>IPSAS</b>	Normes comptables internationales pour le secteur public	
<b>MAPS</b>	Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés	
<b>ODI</b>	<i>Overseas Development Institute</i>	
<b>PDIA</b>	Adaptation itérative selon le problème	
<b>PEFA</b>	Dépenses publiques et responsabilité financière	
<b>PI</b>	Indicateurs de performance	
<b>PIMA</b>	Évaluation de la gestion des investissements publics	
<b>TADAT</b>	Outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale	

---

# Table des matières

<b>Préface</b>	2
<b>Remerciements</b>	4
<b>Abréviations</b>	5
<b>1 Introduction : À propos du Volume IV</b>	
Contribution du PEFA au processus de réforme de la GFP	9
Objet et objectifs du Volume IV	10
<b>2 Contribution du PEFA à l'amélioration de la GFP : Un guide pratique</b>	
Sept étapes pour préparer et mettre en œuvre des initiatives d'amélioration de la GFP	13
<b>Étape 1</b> : Recenser les points forts et les points faibles du système de GFP	18
<b>Étape 2</b> : Déterminer les causes sous-jacentes des points forts et des points faibles	20
<b>Étape 3</b> : S'accorder sur les résultats souhaités en matière de réforme de la GFP	22
<b>Étape 4</b> : Formuler et hiérarchiser les options de réforme de la GFP	23
<b>Étape 5</b> : Recenser les obstacles potentiels à la réforme	27
<b>Étape 6</b> : Mettre en œuvre les réformes ou plans d'action	32
<b>Étape 7</b> : Suivre et évaluer la mise en œuvre des réformes	34
<b>3 Planification et gestion de l'amélioration de la GFP</b>	
Déterminer la bonne approche	43
Autres directives sur la hiérarchisation et l'agencement des réformes	44
Gérer le changement	46
Modalités d'organisation	48
Piloter les orientations énoncées dans le Volume IV	48
Bibliographie	49
<b>Annexe A</b>	
Diagramme illustrant les étapes de la conception d'une réforme	50



---

# 1

# Introduction

À propos du Volume IV

---



---

## **Pour qu'une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) soit réussie, il faut un engagement plein et entier de tous les acteurs importants de la gestion des finances publiques (GFP) d'un pays.**

Cependant, ce sont les pouvoirs publics qui doivent être la force motrice de cette évaluation, «s'approprier» à la fois le processus et les résultats, et conduire les efforts visant à corriger les faiblesses et renforcer les points forts recensés dans le rapport PEFA.

Dans ce contexte, les autorités nationales sollicitent de plus en plus le Secrétariat PEFA en vue d'obtenir des conseils sur la manière d'utiliser plus efficacement les rapports PEFA pour améliorer la performance de la GFP. Le Volume IV du Manuel PEFA a été préparé pour donner suite à ces requêtes. Cela dit, alors que l'importance stratégique et opérationnelle de la réforme de la GFP est généralement reconnue, ce guide montre clairement qu'il n'existe pas de solution «universelle» pour accompagner et mettre en œuvre les réformes de la GFP. Il est donc important d'utiliser les conclusions de l'évaluation PEFA en tenant compte des réalités du pays.

---

9

---

## **Contribution du PEFA au processus de réforme de la GFP**

Lorsqu'ils sont bien établis, les rapports PEFA constituent une base technique solide pour l'élaboration et la mise en œuvre de réformes de la GFP. Le cadre PEFA offre une vue d'ensemble du système de GFP, grâce à des évaluations fondées sur des données factuelles, à une méthode de notation et à un processus d'examen par les pairs qui écartent toute tendance excessive à l'optimisme durant le processus d'évaluation. Il facilite les comparaisons dans le temps et entre pays et régions, fait l'objet d'un consensus international et est soutenu par une forte collaboration entre des partenaires de développement importants.

Ce quatrième volume du Manuel PEFA traite essentiellement de l'utilisation des rapports PEFA pour la concertation en matière d'amélioration de la GFP ainsi que pour la planification, la conception et la mise en œuvre des réformes correspondantes. Il est toutefois important de tenir compte des points forts et des limites des évaluations PEFA au moment d'utiliser les rapports PEFA comme base pour la concertation sur la réforme de la GFP et la conception de cette dernière. Les évaluations PEFA ne couvrent en effet pas tous les aspects de la GFP dans le détail, et comme indiqué dans le présent guide, des analyses supplémentaires peuvent parfois s'avérer nécessaires pour mieux comprendre les déterminants techniques et non techniques des niveaux de performance.

Si elles ne sont pas utilisées de façon correcte ou appropriée, les évaluations PEFA peuvent parfois donner lieu à des approches de réforme standardisées qui ne prennent pas le contexte local en considération. Alors que la méthode de notation du PEFA se fonde sur des pratiques recommandées à l'échelle internationale, si elle est mal appliquée, les notes A à D peuvent avoir pour conséquence que l'accent soit mis sur l'amélioration de tous les éléments peu performants sans porter une attention suffisante aux capacités et à d'autres obstacles, aux priorités politiques, à l'agencement et l'importance des actions à mener, et à d'autres réalités locales. Il est important que les résultats des évaluations PEFA soient interprétés et utilisés en tenant compte des réalités et des priorités du pays concerné.

---

**La réforme de la GFP ne prospérera pas en l'absence d'une solide base technique. Dans le même ordre d'idées cependant, des initiatives de réforme techniquement viables sont vouées à l'échec si les principes suivants ne sont pas reconnus :**

- Importance du rôle des facteurs non techniques (économie politique, structure institutionnelle, technologies et capacités) dans la conception de la réforme de la GFP
- Nécessité d'associer un plus large éventail de parties prenantes avant et pendant la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des réformes
- Importance d'un suivi, d'un transfert de connaissances, de retours d'informations et d'ajustements continuels durant la mise en œuvre des réformes pour parer à toute situation ou tout obstacle imprévu ou en tirer parti.

## **Objet et objectifs du Volume IV**

Une bonne performance en matière de GFP est déterminée par la capacité des systèmes connexes à soutenir la réalisation des objectifs politiques dans des conditions d'efficacité et de rentabilité tout en maintenant le contrôle sur la situation macro-budgétaire telle que mesurée par les trois principaux résultats financiers et budgétaires que sont la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité des services fournis<sup>1</sup>.

**Le Volume IV constitue un guide pratique destiné à aider à la conception d'initiatives de réforme et de plans d'action en matière de GFP, à partir d'une évaluation PEFA. Il vise à favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives de réforme de la GFP qui :**

- Bénéficient de l'engagement des autorités nationales qui se les approprient
- Reposent sur des résultats souhaités en matière de GFP et clairement établis
- Tiennent compte des obstacles potentiels et y remédient
- Correspondent aux priorités et capacités des pouvoirs publics
- Sont agencées selon les résultats souhaités sur l'action gouvernementale, les priorités des pouvoirs publics et les obstacles potentiels (y compris non techniques) à la réforme.

---

<sup>1</sup>La discipline budgétaire globale nécessite un contrôle effectif du budget total et la gestion des risques budgétaires. L'allocation stratégique des ressources suppose une planification et une exécution du budget conformément aux priorités nationales visant la réalisation des objectifs de politique publique. L'efficacité des services fournis exige d'utiliser au mieux le budget pour obtenir les meilleurs niveaux possibles de services publics dans les limites des ressources disponibles.

---

## **Le Volume IV n'a pas vocation à formuler des recommandations normatives concernant les priorités en matière de réforme ou l'agencement des actions connexes.**

En revanche, il est conçu comme un guide devant aider les pays à déterminer les questions à prendre en compte pour mettre en place des initiatives et des stratégies de réforme efficaces ou pour concevoir des plans d'action adaptés à leur situation particulière. Dans ce contexte, il est important de faire l'inventaire des travaux analytiques pertinents, des stratégies nationales de développement et de tout autre document utile. Cet inventaire est essentiel pour cerner parfaitement le contexte national, y compris les obstacles techniques et non techniques, ainsi que les possibilités de réforme. Il est également fondamental pour comprendre les insuffisances en termes de capacités et la nécessité de mettre à profit les liens institutionnels qui existent entre le ministère des Finances et les autres parties prenantes de la réforme de la GFP.

Le présent guide propose de s'appuyer sur les stratégies existantes pour améliorer et réformer la gestion des finances publiques. Il suggère également de mettre à profit les éléments de réforme qui ont été couronnés de succès, et de trouver des solutions à ceux qui l'ont moins été (en tirant des enseignements des deux cas de figure).

Le Secrétariat PEFA est disposé à fournir des orientations supplémentaires sur la manière d'utiliser les évaluations PEFA pour soutenir l'amélioration de la GFP, notamment dans le cadre d'ateliers de formation destinés à faciliter la concertation sur la réforme et la planification des interventions connexes. Cependant, il n'offre pas un appui technique direct pour la mise en œuvre de plans d'action pour la GFP ou d'initiatives de réforme spécifiques.

---

# 2

## Contribution du PEFA à l'amélioration de la GFP

Un guide pratique

---

# Sept étapes pour préparer et mettre en œuvre des initiatives d'amélioration de la GFP

Le présent guide vise à aider les professionnels à élaborer et mettre en œuvre des initiatives de réforme de la GFP au terme d'une évaluation PEFA. Il établit à cet effet sept grandes étapes réparties en deux phases pour la préparation et la mise en œuvre de la réforme de la GFP. Ces étapes sont basées sur les expériences pratiques de pouvoirs publics et de conseillers ayant mis en œuvre des initiatives de réforme réussies (tableau 2.1). S'il est prévu que chacune des sept étapes fera l'objet d'une concertation approfondie entre les différentes parties prenantes, le guide a été établi en partant du principe que c'est l'administration nationale qui est responsable et comptable de la hiérarchisation et de la mise en œuvre de la réforme de la GFP.

**Tableau 2.1** Tour d'horizon des sept étapes de la concertation sur la réforme de la GFP

<b>Planification et préparation</b>	<b>Étape 1</b> Recenser les points forts et les points faibles du système de GFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Établir une liste des points forts et des points faibles recensés dans le rapport PEFA</li> </ul>
	<b>Étape 2</b> Déterminer les causes sous-jacentes des points forts et des points faibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>Déterminer s'il faut entreprendre une analyse pour identifier les causes techniques et non techniques ou les facteurs contributifs desdits points forts et points faibles</li> </ul>
	<b>Étape 3</b> S'accorder sur les résultats souhaités en matière de réforme de la GFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenir des résultats souhaités sur le plan de la GFP après avoir remédié aux problèmes et aux faiblesses</li> </ul>
	<b>Étape 4</b> Formuler et hiérarchiser les options de réforme de la GFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre au point un ensemble d'initiatives de réformes pour remédier aux faiblesses identifiées et soutenir la réalisation des résultats souhaités</li> <li>Convenir de l'ordre de priorité des réformes</li> <li>Examiner les priorités sur la base des obstacles recensés à l'étape 5</li> </ul>
	<b>Étape 5</b> Recenser les obstacles potentiels à la réforme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifier les obstacles à la mise en œuvre réussie de la réforme et les actions que l'on pourrait entreprendre pour atténuer ces obstacles</li> </ul>
<b>Mise en œuvre</b>	<b>Étape 6</b> Mettre en œuvre les réformes ou plans d'action	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entreprendre des actions spécifiques, définir les responsabilités, fixer les délais et déterminer les besoins en matière de renforcement des capacités</li> <li>Ces interventions peuvent être menées de manière autonome ou dans le cadre d'une stratégie ou d'un plan d'action pour la réforme</li> </ul>
	<b>Étape 7</b> Suivre et évaluer les réformes, puis les ajuster au besoin	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suivre la mise en œuvre des réformes et des actions autonomes</li> <li>Revoir et modifier les initiatives ou plans de réforme</li> </ul>

---

On trouvera à la figure 2.1 un diagramme présentant les sept étapes et à l'Annexe A une illustration de la démarche de conception d'une réforme.

Le diagramme comprend une série de questions fondamentales susceptibles d'orienter les spécialistes de la réforme de la GFP à chacune des étapes importantes. Des actions sont suggérées sur la base des réponses à ces questions. Les sept étapes et le diagramme correspondant doivent être considérés uniquement comme un outil heuristique. Ils n'ont aucune vocation normative, et la mise en œuvre des orientations fournies dans le présent Volume peut ne pas toujours suivre un ordre linéaire.

Il peut être nécessaire de répéter plusieurs fois chacune des questions incluses dans le diagramme.



—

—



Figure 2.1 Guide pratique pour la concertation sur le Cadre PEFA et la réforme de la GFP

# ÉTAPES

## ÉTAPE 1

Recenser les points forts et les points faibles du système de GFP

## ÉTAPE 2

Déterminer les causes sous-jacentes des points forts et des points faibles

## ÉTAPE 3

S'accorder sur les résultats souhaités en matière de réforme de la GFP

## ÉTAPE 4

Formuler et hiérarchiser les options de réforme de la GFP

## ÉTAPE 5

Recenser les obstacles potentiels à la réforme

## ÉTAPE 6

Mettre en œuvre les réformes

## ÉTAPE 7

Suivre et évaluer les réformes

### QUESTIONS FONDAMENTALES

Quel est le problème ?

Quelles sont les conclusions de l'évaluation PEFA ?

Qu'est-ce qui détermine les points faibles en matière de GFP ?

Qu'est-ce que les pouvoirs publics attendent de la réforme de la GFP ?

Quelles sont les réformes les plus importantes et dans quel ordre doivent-elles se dérouler ?

Y a-t-il des obstacles à la réforme ?

Peut-on éliminer ou atténuer ces obstacles ?

La réforme est-elle réalisable ?

Quels sont les actions à mener, les produits à livrer, les entités/personnes responsables, les délais à respecter et les coûts de la réforme ?

La réforme a-t-elle été mise en œuvre ?

Quelles sont les étapes suivantes pour la réforme ?

La réforme a-t-elle eu l'effet souhaité sur le problème identifié ?

### MESURES DE RÉFORME DE LA GFP

Identifier le problème

Examiner le rapport

Une analyse complémentaire est-elle nécessaire pour comprendre les causes ?

Réforme 1

Obstacles politiques

Peuvent être éliminés à court ou moyen terme

Solution appliquée

Différer la réforme et gérer d'autres priorités

Décrire les actions à mener

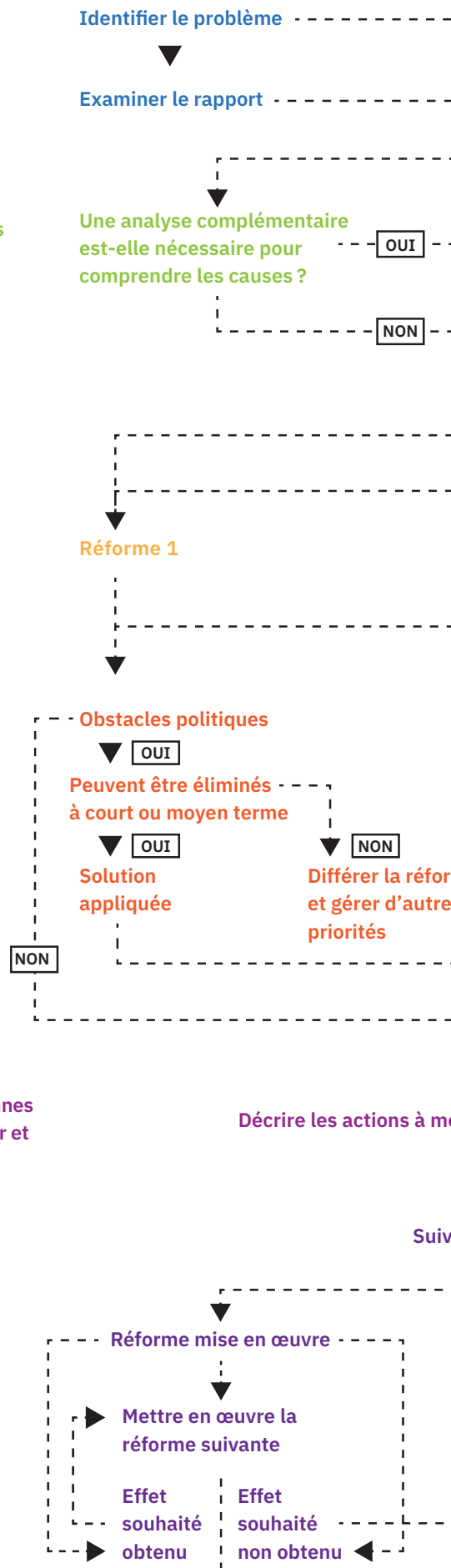
Réforme mise en œuvre

Mettre en œuvre la réforme suivante

Effet souhaité obtenu

Effet souhaité non obtenu

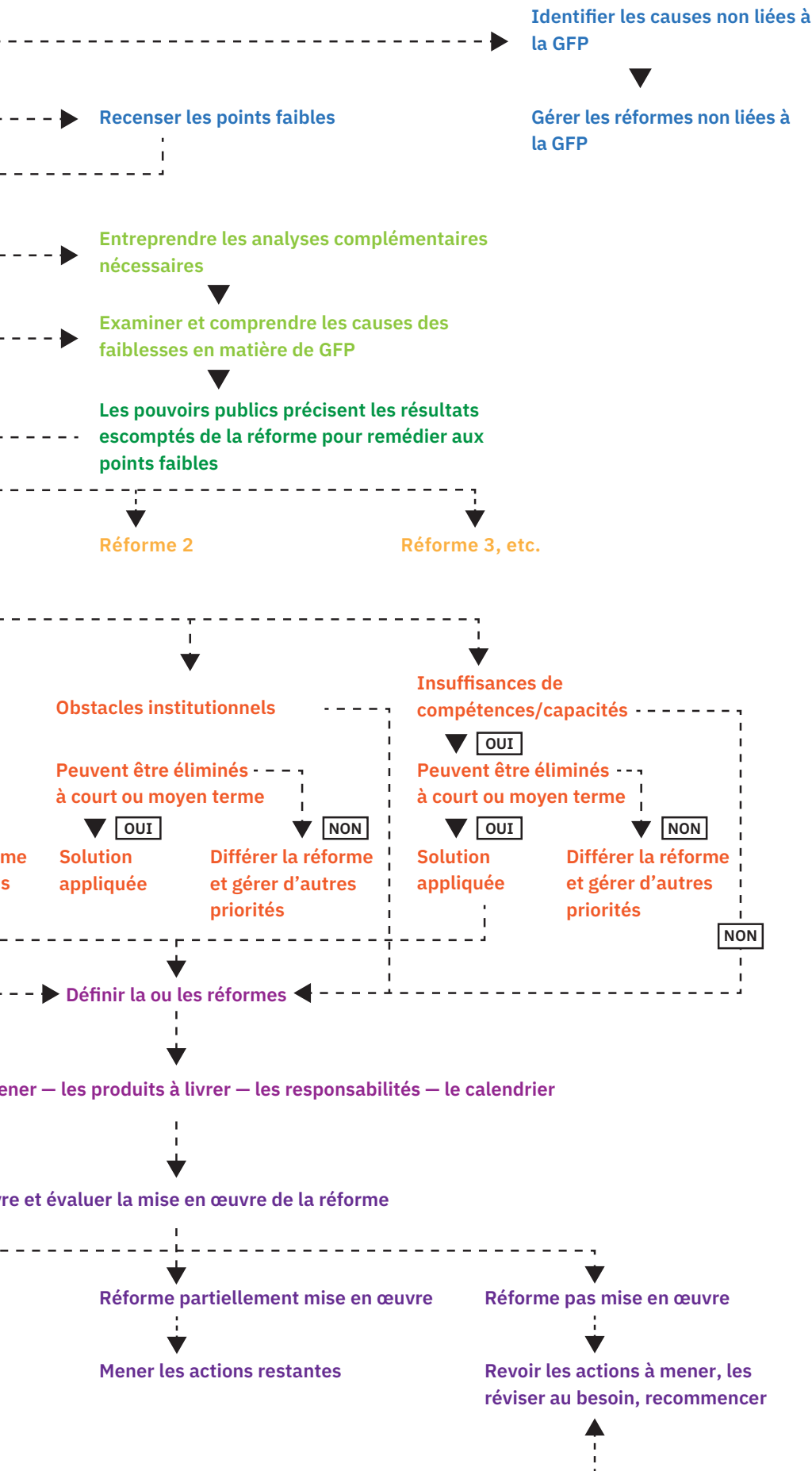
Suivre





**ACTIONS NON LIÉES À LA GFP**

**PARTIES PRENANTES**



Ministère de tutelle, experts du secteur, société civile

Équipe de supervision PEFA, ministère des Finances, hauts cadres de l'administration, partenaires de développement

Sous l'égide du ministère des Finances, avec le soutien de cadres de l'administration et de partenaires de développement

Autorités nationales, ministère des Finances, partenaires de développement

Analyse par le ministère des Finances, avec le soutien de partenaires de développement

Ce sont les pouvoirs publics qui déterminent si tous les obstacles peuvent être surmontés de manière satisfaisante, réforme mise en œuvre conformément à l'ordre de priorités/de succession convenu

Les pouvoirs publics mettent en place un comité de mise en œuvre, déterminent les actions spécifiques, les produits à livrer et le calendrier, et nomment des fonctionnaires responsables

Mise en œuvre du suivi par le ministère des Finances ou un autre organisme de l'administration centrale

Supervision par l'équipe de mise en œuvre, qui rend compte aux autorités

Les pouvoirs publics imposent des mesures

Les pouvoirs publics vérifient si le résultat attendu de la réforme a été atteint

---

# PHASE 1 Planification et préparation de la réforme de la GFP



## Étape 1

### Recenser les points forts et les points faibles du système de GFP

18

## Quel est le problème ?

Le facteur déterminant d'une réforme de la GFP n'est pas toujours une évaluation PEFA. Parfois, la réforme peut en effet être motivée par la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la situation économique générale, la prestation de services ou un autre aspect de l'administration publique. La première question — «Quel est le problème?» — offre la possibilité d'identifier les aspects d'intérêt général potentiellement en lien avec la GFP. Elle reconnaît aussi que le problème devra peut-être être résolu par des interventions et des solutions sans lien avec la gestion des finances publiques.

Si le processus commence par une identification du problème, la question suivante consiste à déterminer ce que le rapport PEFA peut révéler au sujet des faiblesses systémiques de la GFP, repérées dans l'évaluation, qui sont susceptibles d'alimenter le problème. Dans ce contexte, il sera important de faire l'inventaire des travaux analytiques pertinents, des stratégies nationales de développement et de tout autre document utile, afin de cerner le contexte national, les priorités sur le plan des réformes, les obstacles techniques et non techniques et les possibilités de réforme.

Par exemple, un pays peut considérer de mauvais résultats en matière d'éducation — particulièrement de faibles niveaux de réussite scolaire — comme un problème de politique générale plus vaste. Il est possible que ces mauvais résultats soient dus à des facteurs sans lien avec la GFP — comme une mauvaise formation des enseignants, un programme scolaire obsolète ou le manque d'installations. Parallèlement, le rapport PEFA pourrait recenser un éventail de questions (liées à la GFP) susceptibles de limiter la capacité des pouvoirs publics à atteindre les résultats escomptés en matière d'éducation. Parmi ces questions, on peut citer des affectations budgétaires imprévisibles, le manque de contrôle des engagements de dépenses, des prévisions de flux de trésorerie inadéquates ou inexistantes, le fait que les ressources prévues n'atteignent pas les utilisateurs finaux ou l'absence d'informations sur la performance.

## Quelles sont les conclusions de l'évaluation PEFA ?

Pour certains pays, le principal facteur déterminant de la réforme n'est pas un problème identifié en réponse à la question 1, mais le rapport PEFA lui-même. Pour d'autres, ce peut être une combinaison de problèmes spécifiques et des résultats de l'évaluation PEFA, ainsi que d'autres évaluations diagnostiques, études ou décisions des pouvoirs publics.

À ce stade, il peut s'avérer utile d'établir une matrice de réforme de la GFP indiquant les forces et les faiblesses recensées dans le rapport PEFA, qui pourra servir de base à des discussions plus approfondies sur la réforme (voir tableau 2.2). À partir de cette matrice, le présent guide donne des exemples illustratifs pour chacune des étapes.

**Tableau 2.2 Exemple de matrice de réforme de la GFP : Forces et faiblesses recensées durant l'évaluation PEFA**

Indicateur de performance ou composante	Note PEFA	Principales forces et faiblesses
PI-1	D	Les dépenses totales exécutées dépassent le budget initialement approuvé de plus de 20 % durant chacun des trois derniers exercices.
PI-2.1	D	La composition des dépenses, classées par fonction, s'est écartée du budget initial de plus de 15 % durant chacun des trois derniers exercices. Ces écarts compromettent la prévisibilité et la disponibilité de crédits budgétaires au profit d'organismes de prestation de services essentiels.

Il convient d'être attentif au fait qu'il n'est pas forcément réaliste ni souhaitable pour tous les pays de viser une note A pour tous les indicateurs de performance, ou qu'une note C ou D n'implique pas systématiquement qu'une réforme spécifique s'impose (voir, par exemple, l'auto-évaluation de la Norvège en 2008)<sup>2</sup>. Il est parfois nécessaire de ne pas s'arrêter aux seules notes, et de prendre en considération le contexte national pour déterminer l'incidence d'indicateurs spécifiques sur la performance globale de la GFP.

Les faiblesses recensées doivent être présentées selon un ordre de priorité décroissant, et les principales parties prenantes (organismes gouvernementaux, décideurs, partenaires de développement et société civile) doivent participer à ce processus initial de hiérarchisation des priorités. Parfois, une note faible ne signifie pas nécessairement qu'une réforme soit prioritaire, et une note A peut cacher des problèmes importants. Par exemple, une note A pour l'indicateur PI-1, Dépenses totales exécutées, peut être le résultat de contraintes de trésorerie plutôt que d'une bonne planification budgétaire.

Toutefois, les priorités définies à cette étape sont provisoires. L'agencement des initiatives de réforme devra prendre en compte d'autres facteurs, comme les ressources disponibles, les capacités, les obstacles institutionnels, l'engagement politique, etc., qui sont traités d'une manière plus approfondie ci-dessous. Ces facteurs vont permettre de déterminer s'il est possible de mettre en œuvre une réforme donnée et dans quelle mesure celle-ci est prioritaire par rapport à d'autres interventions envisageables.

<sup>2</sup>Dans l'auto-évaluation de la Norvège en 2008, plusieurs notes C et D ont été attribuées aux pouvoirs publics, des faiblesses ayant en particulier été recensées en matière d'audit interne et de passation des marchés. Les autorités norvégiennes ont admis que les systèmes de passation de marchés devaient effectivement être améliorés, mais ont fait valoir qu'aucune réforme de l'audit interne n'était nécessaire, car des contrôles internes stricts étaient déjà en place.



## Étape 2

### Déterminer les causes sous-jacentes des points forts et des points faibles

## Quels déterminants d'une bonne ou mauvaise performance en matière de GFP ont été recensés durant l'évaluation PEFA ?

20

Une fois que les points forts et les points faibles en matière de GFP ont été identifiés, et que les points faibles ont fait l'objet d'un premier classement par ordre de priorité, une analyse complémentaire peut être nécessaire pour déterminer ou mieux cerner leurs causes techniques et non techniques ou leurs facteurs contributifs. Alors que le rapport PEFA fournit un grand nombre d'éléments à l'appui du calcul de la note d'un indicateur ou d'une composante, il ne fait pas toujours mention des causes techniques et non techniques d'une bonne ou d'une mauvaise performance. Les réformes de la GFP partent rarement de zéro. Il est donc particulièrement important d'analyser ce qui a fonctionné ou non et d'en tirer les enseignements pour comprendre les causes sous-jacentes de la performance de la GFP, orienter les initiatives en matière de réforme et repérer les obstacles durant les étapes ultérieures.

Une analyse approfondie peut prendre des formes diverses. Certains problèmes peuvent exiger une analyse technique plutôt formelle, tandis que d'autres peuvent être gérés dans le cadre d'une enquête rapide moins formelle. Les pays devraient également envisager d'autres analyses et évaluations des problèmes sous-jacents, telles que celles réalisées par les administrations elles-mêmes sur le plan interne, ou par des comités de réflexions, des conseils budgétaires, des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, des organisations non gouvernementales ou autres, sur le plan externe.

Il est recommandé de passer en revue les évaluations, audits et autres rapports existants, qu'il s'agisse de rapports d'audit interne ou externe, d'audits de passation des marchés, d'évaluation des services fournis, d'enquêtes, ou d'analyses de secteur.

Les conclusions et recommandations d'autres outils génériques de diagnostic de la GFP — Code et évaluation de la transparence des finances publiques (FTE) du Fonds monétaire international, par exemple — ou de rapports d'assistance technique peuvent aussi être mises à profit. Des informations peuvent également être obtenues en appliquant d'autres outils de diagnostic qui mettent l'accent sur des éléments particuliers de la GFP — tels que l'Outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT), l'Évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA) et la Méthodologie d'évaluation des systèmes de passation des marchés (MAPS).

Certains de ces outils de diagnostic peuvent être appliqués avant le démarrage de l'évaluation PEFA, et les données et analyses pertinentes peuvent figurer en tant qu'éléments probants dans le rapport PEFA. Dans d'autres cas, les administrations peuvent estimer nécessaire d'appliquer un ou plusieurs de ces outils de diagnostic après une évaluation PEFA, même si les pays doivent avoir à l'esprit les ressources et le temps nécessaires pour de telles analyses. Des initiatives de réforme spécifiques

peuvent être mises au point dans le cadre d'une stratégie et d'un programme de réforme complets et intégrés ou d'une manière plus autonome sur la base d'interventions axées sur des problèmes prioritaires donnés. Le choix entre un plan d'action ou une stratégie de réforme formels et structurés ou encore une démarche plus ponctuelle dépendra des capacités techniques et du cadre institutionnel du pays, ainsi que de la mesure dans laquelle les problèmes, les solutions et les engagements sont suffisamment compris et convenus dès le départ.

Une étude du Secrétariat PEFA indique que 46 outils de diagnostic des systèmes de GFP étaient en usage en décembre 2016 (Secrétariat PEFA 2018a).

Dans d'autres cas, les pouvoirs publics peuvent appliquer des outils tels que l'analyse «Forces, faiblesses, possibilités, menaces» (FFPM) appelé SWOT en anglais ou la méthode «Adaptation itérative selon le problème» (PDIA) – la boîte à outils élaborée par le Centre pour le développement international de l'Université d'Harvard. Le document d'accompagnement intitulé «Guide relatif aux outils de diagnostic de la GFP» décrit le champ d'application de chacun de ces outils, mais ne fournit pas de recommandations quant à l'outil à utiliser (Secrétariat PEFA 2018b).

Il est important d'identifier les facteurs qui peuvent entraver ou favoriser l'élaboration et la mise en œuvre des réformes (voir l'étape 5). Une telle analyse peut permettre de déceler les aspects de la réforme qui sont techniquement réalisables, mais politiquement inacceptables. L'agencement et la hiérarchie des réformes doivent être déterminés après une étude plus approfondie et plus exhaustive des facteurs non techniques.

### On trouvera dans le tableau 2.3 l'indication des causes sous-jacentes d'une bonne ou mauvaise performance, venant compléter la matrice des points forts et des points faibles recensés durant l'étape 1.

**Tableau 2.3 Exemple de matrice de réforme de la GFP : Causes sous-jacentes des forces et des faiblesses**

Indicateur de performance ou composante	Note PEFA	Principales forces et faiblesses	Causes sous-jacentes
PI-1	D	Les dépenses totales exécutées dépassent le budget initialement approuvé de plus de 20 % durant chacun des trois derniers exercices.	Prévisions économiques et budgétaires trop optimistes Indisponibilité de modèles de prévision économique et budgétaire
PI-2.1	D	La composition des dépenses, classées par fonction, s'est écartée du budget initial de plus de 15 % durant chacun des trois derniers exercices. Ces écarts compromettent la prévisibilité et la disponibilité de crédits budgétaires au profit d'organismes de prestation de services essentiels.	Manque de capacités de prévision économique et budgétaire Ingérence de responsables politiques dans l'établissement de prévisions budgétaires



## Étape 3

### S'accorder sur les résultats souhaités en matière de réforme de la GFP

## Qu'est-ce que les pouvoirs publics attendent de la réforme de la GFP ?

22

Une fois que les causes sous-jacentes des points faibles sont bien comprises, les autorités nationales doivent déterminer quels résultats elles souhaitent atteindre grâce aux réformes de la GFP (voir tableau 2.4). Après avoir identifié les résultats escomptés de la réforme, les pouvoirs publics peuvent décider de la façon dont ils organisent et hiérarchisent leurs efforts. Ce faisant, ils sont mieux à même d'orienter leur action et de donner une place prioritaire aux initiatives de réforme qui permettront d'atteindre ces résultats.

**Tableau 2.4 Exemple de matrice de réforme de la GFP : Résultats souhaités en matière de GFP**

Indicateur de performance ou composante	Note PEFA	Principales forces et faiblesses	Causes sous-jacentes	Résultats souhaités
PI-1	D	Les dépenses totales exécutées dépassent le budget initialement approuvé de plus de 20 % durant les trois derniers exercices	Prévisions économiques et budgétaires trop optimistes Indisponibilité de modèles de prévision économique et budgétaire	Renforcement de la discipline budgétaire grâce à un plus grand respect des cibles budgétaires
PI-2.1	D	Des écarts importants dans la composition du budget par fonction compromettent la prévisibilité et la disponibilité de crédits budgétaires au profit d'organismes de prestation de services essentiels.	Manque de capacités de prévision économique et budgétaire Ingérence de responsables politiques dans l'établissement de prévisions budgétaires	Amélioration de la prévisibilité des affectations budgétaires aux ministères chargés de la prestation des services

Lors de l'identification des résultats souhaités de la réforme de la GFP, il peut être utile de s'appuyer sur tout objectif figurant dans les plans ou stratégies de développement nationaux, ou des objectifs et stratégies de secteurs pertinents. Cette comparaison permet d'ajuster les réformes selon les objectifs nationaux. De même, une comparaison de l'analyse des problèmes avec les objectifs de développement nationaux permettra également de déterminer et préciser les résultats souhaités de la GFP. Ce processus renforcera le bien-fondé de la réforme et sa pertinence pour les autorités concernées.

Dans l'exemple de matrice, le résultat prioritaire pour les pouvoirs publics peut, à cette étape, consister à renforcer la discipline budgétaire. Les autorités nationales peuvent considérer que ce résultat est la clé pour améliorer la fiabilité du budget et veiller à ce que les ressources soient allouées aux organismes dépensiers d'une manière prévisible qui favorise la prestation des services et la réalisation des objectifs d'action publique.



## Étape 4

### Formuler et hiérarchiser les options de réforme de la GFP

## Quelles sont les initiatives qui peuvent produire les résultats souhaités ?

L'étape 4 consiste à concevoir des initiatives de réforme permettant d'atteindre les résultats souhaités. Chaque initiative ou action de réforme doit inclure une brève description du résultat escompté ; son incidence attendue sur le résultat escompté ou sa contribution audit résultat ; un calendrier provisoire pour la mise en œuvre de l'action prévue (et toute étape à atteindre à court, moyen ou long terme, selon la nature de la réforme) ; et la répartition des responsabilités au sein de l'administration en ce qui concerne la mise en œuvre.

En reprenant l'exemple de matrice, une grande priorité peut consister à élaborer des réformes destinées à améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires en réduisant l'écart entre les crédits budgétaires alloués et les dépenses effectives. Il faudra peut-être pour cela améliorer la préparation des modèles macroéconomiques et des prévisions budgétaires, renforcer les règles limitant les décisions en matière de dépenses prises après l'adoption du budget ou assurer le contrôle des engagements en vue de réduire les arriérés. Le renforcement des prévisions macro-budgétaires peut à son tour nécessiter d'apporter des améliorations aux comptes nationaux, de mettre au point de nouveaux modèles économiques ou d'éliminer toute ingérence des responsables politiques dans la préparation des prévisions.

Il est important de noter que d'autres résultats souhaités peuvent donner lieu à différentes priorités en matière de réforme et donc à différentes initiatives. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent décider de placer l'amélioration de la prestation des services au premier rang de leurs priorités. Une telle décision peut nécessiter d'améliorer la fiabilité des affectations budgétaires et d'autres initiatives qui ont une incidence sur la discipline budgétaire, mais elle peut aussi nécessiter de recueillir plus efficacement les informations sur la performance ou de déterminer plus précisément la disponibilité des ressources au profit des unités opérationnelles de prestation de services.

## Quelles sont les réformes les plus importantes et dans quel ordre doivent-elles se succéder ?

Lorsque le rapport PEFA met en évidence un large éventail de points faibles en matière de GFP, les défis peuvent sembler insurmontables. Pire encore, les pays et leurs partenaires de développement peuvent essayer d'adopter des plans de réforme qui embrassent tout et dépassent les capacités nationales de mise en œuvre et les ressources mises à disposition par les partenaires de développement.

---

Malgré quelques tentatives pour s'entendre sur l'agencement des plans de réforme de la GFP, aucun consensus n'a pu être dégagé parmi les experts du domaine. Néanmoins, pour commencer, il convient de déterminer s'il est faisable et souhaitable d'adopter une approche «des fondamentaux d'abord», qui souligne l'importance de «bien établir les fondamentaux» avant d'entreprendre une réforme.

Cette approche vise à éviter des tentatives excessivement ambitieuses d'introduction de méthodes de GFP faisant autorité au niveau international dans des pays qui manquent de moyens pour faire fonctionner même des processus élémentaires. Par exemple, il convient de veiller à ce qu'un environnement juridique existe et que des capacités suffisantes soient en place avant d'envisager des systèmes automatisés à forte intensité de capital.

24

Les enseignements tirés de l'expérience et les travaux de recherche universitaire ont conduit à conclure que la conception d'un programme de réformes approprié et l'agencement optimal des actions à mener, y compris ce qui constitue les fondamentaux, ainsi que les besoins et priorités en termes de renforcement de capacités, sont fonction des réalités particulières du pays concerné, notamment de sa situation politique, de son cadre institutionnel et de ses capacités.

Il convient également de prendre en considération les coûts lors de l'établissement des priorités en matière de réforme. Les plans de réforme doivent tenir compte des ressources financières disponibles. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent estimer que la mise en œuvre d'un nouveau système d'information de gestion financière (SIGF) est hautement prioritaire, mais les coûts d'élaboration et de mise en place dudit système ainsi que ceux liés au renforcement des capacités peuvent être prohibitifs pour l'heure. Certains des bénéfices susceptibles de découler d'un nouveau SIGF pourraient être obtenus en apportant des améliorations peu coûteuses aux procédures, réglementations et classifications. De même, en particulier quand le niveau d'engagement et d'appropriation des pouvoirs publics est inférieur à celui qui est souhaitable, les responsables gouvernementaux peuvent envisager des mesures moins complexes, permettant des gains rapides en matière de réforme de la GFP, et favorisant la création d'une dynamique pour aller plus loin. L'encadré 2.1 donne un exemple de la façon dont les résultats PEFA concernant la crédibilité du budget et la discipline budgétaire sont utilisés pour hiérarchiser et agencer les réformes en matière de GFP. La question des coûts est davantage abordée à l'étape 6, où les initiatives et plans relatifs aux réformes sont traités de manière plus approfondie.



---

## Encadré 2.1

### Crédibilité du budget et discipline budgétaire pour illustrer l'utilisation du PEFA afin de hiérarchiser et d'agencer les réformes en matière de GFP

La crédibilité du budget et la discipline budgétaire sont souvent au premier rang des préoccupations de nombreux pays en développement. Dans l'exemple qui suit, nous prenons le cas d'un pays présentant un faible niveau de crédibilité du budget et de discipline budgétaire. Les autorités nationales ont décidé que la plus grande priorité de la stratégie nationale de réforme de la GFP consisterait à remédier aux faibles performances dans ces domaines.

Le rapport PEFA confirme les préoccupations des pouvoirs publics. Les indicateurs PEFA les plus pertinents pour mesurer la crédibilité du budget dans un pays peuvent être les suivants : PI-1 (Dépenses totales exécutées), PI-2 (Composition des dépenses exécutées), PI-16 (Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses) et PI-17 (Processus de préparation du budget). S'agissant de la discipline budgétaire, les indicateurs de performance pertinents sont les suivants : PI-14 (Prévisions macroéconomiques et budgétaires) et PI-15 (Stratégie budgétaire).

L'étape suivante consiste à déterminer les facteurs qui expliquent les mauvaises notes obtenues sur ces indicateurs, et d'analyser chacun de ces facteurs en s'appuyant sur les évaluations PEFA et d'autres rapports diagnostics. Ces facteurs peuvent être juridiques, administratifs, techniques et institutionnels (par exemple liés à l'économie politique). Dans certains cas, les informations disponibles peuvent être insuffisantes pour tirer des conclusions définitives sur les causes de performances médiocres. Une analyse approfondie réalisée par les organismes publics compétents peut être nécessaire ou un travail de diagnostic supplémentaire peut être commandé.

Les causes habituelles d'une faible crédibilité du budget sont, entre autres, le manque de fiabilité ou le caractère irréaliste des prévisions macroéconomiques qui sous-tendent les prévisions budgétaires. Cela peut être le résultat de facteurs institutionnels (comme des données sous-jacentes de comptes nationaux inexacts ou présentées hors délai); de faiblesses techniques (p. ex. manque de capacités et de compétences internes pour la préparation de prévisions macroéconomiques); ou de facteurs liés à l'économie politique (comme la manipulation des prévisions par les pouvoirs publics pour donner une image plus positive).

La question que l'on doit ensuite se poser est de savoir si ces données peuvent être améliorées et si ces obstacles institutionnels, politiques et techniques peuvent être surmontés. Par exemple, le bureau national des statistiques peut-il produire ses données des comptes nationaux dans de meilleurs délais; le ministère des Finances peut-il renforcer les compétences de son unité macroéconomique et rendre ses modèles macroéconomiques et ses prévisions budgétaires plus robustes; peut-on remédier à l'ingérence des responsables politiques dans la préparation des prévisions économiques en améliorant l'indépendance et la transparence des prévisions macroéconomiques et budgétaires?

L'étape suivante consiste à évaluer dans quelle mesure il serait possible, à court et à plus long terme, d'améliorer les réglementations identifiées. Les facteurs politiques, techniques et institutionnels peuvent être abordés à tour de rôle. Les autorités nationales (avec l'appui des partenaires de développement) vont déterminer, dans chaque cas, la probabilité de réussite des mesures envisagées — faible, moyenne ou forte. Cet exercice peut mener à des impasses dont aucune perspective de sortie n'est envisageable.

Le dialogue entre les acteurs politiques concernés est donc essentiel pour que cette démarche fonctionne bien. L'apport des politiques est requis à deux niveaux : a) sur la manière d'organiser les différentes réformes qui découleraient de l'analyse, et b) sur la manière d'analyser la gravité des obstacles institutionnels qui pourraient avoir une incidence sur la mise en œuvre de chaque option de réforme potentielle.

## Il est également important d'avoir conscience de ce que certaines priorités peuvent avoir un lien à la fois causal et séquentiel.

Par exemple, l'amélioration de la situation des arriérés de recettes (PI-19) peut entraîner une amélioration des recettes exécutées (telles qu'elles sont mesurées par l'indicateur PI-3), mais n'en nécessite pas moins de meilleures informations sur le recouvrement des recettes et des rapprochements en temps utile (PI-20).

Le tableau 2.5 examine plus avant les exemples de réformes proposées ainsi que leur niveau de priorité.

**Tableau 2.5 Exemple de matrice de réforme de la GFP : Réforme proposée et niveau de priorité**

Indicateur de performance ou composante	Note PEFA	Principales forces et faiblesses	Causes sous-jacentes	Résultats souhaités	Activité proposée pour la réforme (et niveau de priorité)
<b>PI-1</b>	<b>D</b>	Les dépenses totales exécutées dépassent le budget initialement approuvé durant les trois derniers exercices.	Prévisions économiques et budgétaires trop optimistes  Indisponibilité de modèles de prévision économique et budgétaire	Renforcement de la discipline budgétaire grâce à un plus grand respect des cibles budgétaires.  Amélioration de la prévisibilité des affectations budgétaires aux ministères chargés de la prestation des services.	Renforcer les prévisions macro-budgétaires <b>(élevé)</b>  Établir des prévisions de flux de trésorerie <b>(moyen)</b>
<b>PI-2.1</b>	<b>D</b>	Des écarts importants dans la composition du budget par fonction compromettent la prévisibilité et la disponibilité de crédits budgétaires au profit d'organismes de prestation de services essentiels.	Manque de capacités de prévision économique et budgétaire  Ingérence de responsables politiques dans l'établissement de prévisions budgétaires		Actualiser les procédures et processus budgétaires <b>(élevé)</b>

Dans l'exemple de matrice, le pays a identifié trois réformes prioritaires sur la base du résultat qu'il souhaite obtenir, à savoir améliorer la discipline budgétaire (voir tableau 2.6).

**Tableau 2.6 Trois réformes prioritaires pour améliorer la discipline budgétaire**

Réformes prioritaires	Justification
1 Renforcer les prévisions macro-budgétaires	Compte tenu des écarts systématiques et importants dans la composition du budget et les résultats budgétaires, le renforcement des prévisions macro-budgétaires est considéré comme la réforme la plus importante. Les écarts ont donné lieu à des réaffectations continues de postes de dépenses, à des contraintes de trésorerie et à l'incapacité des ministères de planifier leurs dépenses avec certitude.
2 Établir des prévisions de flux de trésorerie	La deuxième priorité découle de la première dans la mesure où les ministères doivent planifier leurs affectations de fonds sur la base de budgets réalistes et en fonction des besoins de leurs programmes.
3 Actualiser les procédures et processus budgétaires	La troisième priorité, à savoir actualiser les procédures et processus budgétaires, est reconnue comme une réforme essentielle pour soutenir les décisions relatives au classement des affectations budgétaires par ordre de priorité et le respect accru des affectations budgétaires globales et par ministère.



## Étape 5

### Recenser les obstacles potentiels à la réforme

## Quels sont les obstacles à la réforme ?

À partir de la liste d'initiatives de réforme établie à l'étape 4 et classée par ordre de priorité, les autorités nationales, en consultation avec les autres parties prenantes (dont des experts techniques et des responsables de l'action gouvernementale, tant au niveau exécutif que politique), doivent déterminer les obstacles potentiels à la mise en œuvre réussie de la réforme. Elles doivent aussi définir des mesures susceptibles de réduire l'incidence de ces obstacles. Une liste récapitulative de risques émanant de sources diverses peut être établie pour orienter la conception de la réforme. Dans certains cas, les obstacles à une initiative particulière peuvent être si importants qu'ils sont impossibles à surmonter à court ou moyen terme. Il peut alors être souhaitable que les autorités nationales ne s'engagent pas dans une quelconque réforme à ce moment précis.

Il est communément admis que des facteurs non techniques jouent un rôle important dans la performance de la GFP. Ces facteurs peuvent varier considérablement selon les pays et dans le temps. Pour y faire face dans le cadre de la réforme de la GFP, il faut un engagement des acteurs politiques et administratifs, l'acquisition de nouvelles compétences et l'acceptation d'un changement organisationnel. Comme dans le cas de l'agencement et la hiérarchisation des réformes, la démarche d'identification des obstacles techniques et non techniques variera en fonction du contexte.

Le tableau 2.7 présente des obstacles rencontrés régulièrement dans la mise en œuvre des réformes, dont des facteurs non techniques, et propose des moyens de les atténuer.

**Tableau 2.7 Obstacles potentiels à la réforme de la GFP**

Obstacle	Manifestation	Incidence potentielle (critique, significatif, ou modérée)	Risque (élevé, modéré, faible ou variable)	Stratégie d'atténuation
<b>Environnement politique</b>	Réticence de hauts responsables politiques ou de hauts cadres de l'administration à soutenir la mise en œuvre de la réforme	<p><b>Critique :</b> Incapacité à appliquer effectivement ou à enraciner la réforme</p> <p><b>Critique :</b> Manque de coopération entre les parties prenantes importantes ou résistance de celles-ci</p> <p><b>Modérée :</b> Non-respect des nouveaux processus et des nouvelles procédures</p>	<p><b>Élevé :</b> Peu de réformes vont prospérer sans l'engagement des hautes sphères de l'administration</p>	<p>Recherche d'une validation de hauts responsables politiques</p> <p>Sensibilisation aux effets positifs de la réforme</p> <p>Si la validation n'est pas obtenue, envisager de remettre la réforme à plus tard et de poursuivre d'autres priorités approuvées et soutenues par les pouvoirs publics</p>
<b>Mobilisation des autorités nationales et des partenaires de développement</b>	La réforme n'est pas conçue à l'initiative du pays	<p><b>Critique :</b> La réforme est conçue par les partenaires de développement et dénote leurs priorités plutôt que celles des pouvoirs publics</p>	<p><b>Variable :</b> Le risque dépend de l'ampleur de l'engagement et de la mobilisation des pouvoirs publics. Moins ils sont mobilisés, plus grand est le risque que les partenaires de développement apportent une assistance technique qui ne tient pas compte des priorités du pays.</p>	<p>Les initiatives de réforme doivent tenir compte des caractéristiques administratives et politiques d'un pays</p>
<b>Capacités techniques</b>	Le personnel n'a pas les compétences techniques nécessaires pour préparer ou accompagner la mise en œuvre	<p><b>Significatif :</b> Le défaut de capacités a une incidence à la fois à court et à long terme sur les perspectives de mise en œuvre de la réforme</p>	<p><b>Élevé :</b> Il est essentiel que la réforme et son champ d'application soient bien compris</p>	<p>Renforcement des capacités</p>
<b>Cadre institutionnel</b>	Les institutions ou les structures organisationnelles ne sont pas suffisantes ou appropriées pour soutenir la mise en œuvre de la réforme	<p><b>Significatif :</b> Supervision, organisation du travail et suivi déficients</p>	<p><b>Modéré :</b> Il peut être possible de mettre en place d'autres mécanismes d'organisation du travail</p>	<p>Restructuration organisationnelle pour soutenir l'initiative de réforme</p>
<b>Capacités des systèmes informatiques</b>	L'administration ne dispose pas de matériel et de logiciels capables de soutenir l'initiative de réforme	<p><b>Modérée :</b> Certaines réformes nécessitent des systèmes et des logiciels plus avancés, comme le système d'information de gestion financière (SIGF)</p>	<p><b>Modéré :</b> On peut recourir à des procédures et processus manuels en attendant d'acquérir des logiciels et systèmes informatiques</p>	<p>Appui et assistance technique du partenaire de développement</p>

---

## Comment les obstacles sont-ils gérés ?

Cette question concerne la manière dont les obstacles peuvent être surmontés ou atténués, autrement dit ce qui doit être fait pour créer les conditions favorables à une mise en œuvre réussie de la réforme. Dans le diagramme illustratif figurant à l'annexe A, on considère qu'il n'y a pas d'obstacles d'ordre politique, mais plutôt des contraintes institutionnelles et techniques.

Dans l'exemple de matrice, on considère que ces dernières peuvent être levées en créant une unité macroéconomique et budgétaire spéciale et en renforçant les capacités et les compétences techniques du personnel de cette unité en matière de modélisation économique et de prévision budgétaire.

Dans bon nombre de pays, les insuffisances en termes de capacités — dotation en personnel et compétences techniques — sont le plus grand frein à la réforme. Il convient, lors de la conception de toute réforme, de s'attacher à remédier à ces insuffisances. À cette fin, le travail en collaboration avec des partenaires de développement — susceptibles d'apporter assistance technique et tout autre soutien — peut être d'une très grande efficacité.

S'il n'est pas possible de surmonter ou d'atténuer un obstacle, par exemple lorsqu'il n'y a pas de volonté ou de mobilisation politiques en faveur de la réforme, les pouvoirs publics et les autres parties prenantes ne doivent pas entreprendre la réforme, et attendre des circonstances plus favorables, ou que des mesures de sensibilisation ou autres suscitent l'acceptation des réformes et l'adhésion à ces dernières. Lorsque les obstacles peuvent être atténués à court ou moyen terme — par exemple, par le renforcement des capacités —, les pouvoirs publics doivent s'y employer. Cependant, le coût, le degré de priorité et l'agencement de ces actions doivent être pris en considération dans le cadre de tout programme de réforme de la GFP.

**Le tableau 2.8 comprend une colonne supplémentaire relative aux obstacles à un projet de réforme. La matrice complète peut aider les utilisateurs à établir une liste hiérarchisée de réformes qui sont réalisables en dépit des obstacles techniques et non techniques connus.**

**Tableau 2.8** Matrice de réforme de la GFP : Obstacles à la réforme

Indicateur de performance ou composante	Note PEFA	Principales forces et faiblesses	Causes sous-jacentes	
<b>PI-1</b>	<b>D</b>	Les dépenses totales exécutées dépassent le budget initialement approuvé de plus de 20 % durant les trois derniers exercices.	<p>Prévisions économiques et budgétaires trop optimistes</p> <p>Indisponibilité de modèles de prévision économique et budgétaire</p> <p>Manque de capacités de prévision économique et budgétaire</p> <p>Ingérence de responsables politiques dans l'établissement de prévisions budgétaires</p>	
<b>PI-2.1</b>	<b>D</b>	Des écarts importants dans la composition du budget par fonction compromettent la prévisibilité et la disponibilité de crédits budgétaires au profit d'organismes de prestation de services essentiels.		

	Résultats souhaités	Activité proposée pour la réforme et niveau de priorité	Obstacles au projet de réforme	Gestion des obstacles
	Renforcer la discipline budgétaire grâce à : un plus grand respect des cibles budgétaires ; l'amélioration de la prévisibilité des affectations budgétaires aux ministères chargés de la prestation des services	Renforcer les prévisions macro-budgétaires <b>(élevé)</b>	Manque de capacités de modélisation et d'analyse économiques Ingérence de responsables politiques dans l'établissement de prévisions macro-budgétaires Réticence des ministères de tutelle à respecter les processus et procédures budgétaires	Recrutement et formation de macro-économistes Renforcement du cadre juridique applicable à la planification et la préparation du budget
Établir des prévisions de flux de trésorerie <b>(moyen)</b>				
Actualiser les procédures et processus budgétaires <b>(élevé)</b>				

## PHASE 2 Mise en œuvre de la réforme de la GFP



### Étape 6

#### Mettre en œuvre les réformes ou plans d'action

32

## Quels sont les actions à mener, les produits à livrer, les entités ou les personnes responsables et les délais à respecter ?

L'étape suivante est axée sur la confirmation des initiatives de réforme et l'élaboration d'un plan d'action pour la réforme ou d'une stratégie de mise en œuvre de celle-ci. Le tableau 2.9 présente un modèle à utiliser dans le but d'élaborer un plan de réforme de la GFP qui peut être adapté pour des approches de réforme itératives ou des stratégies de réforme plus sophistiquées et exhaustives. Ce modèle n'a pas une valeur normative et n'est pas exhaustif. Il décrit simplement les éléments essentiels à prendre en compte au moment de concevoir un plan de réforme, que ce soit pour des initiatives autonomes ou dans le cadre d'une stratégie globale plus détaillée.

**Tableau 2.9** Éléments essentiels d'un plan d'action pour la réforme de la GFP

Résultat souhaité	Réforme de la GFP	Tâches et actions principales	Entité/ Personne responsable	Délais	Étapes et produits importants	Besoins de renforcement des capacités	Coût et source de financement
Indiquer les résultats que les pouvoirs publics espèrent atteindre grâce à la réforme de la GFP	Décrire les priorités en matière de réforme ou les initiatives prévues	Énoncer les tâches individuelles requises pour la mise en œuvre de la réforme	Identifier les institutions et les personnes responsables de chaque tâche	Fixer les délais pour chaque tâche	Définir des objectifs d'étape	Énoncer les besoins en matière de renforcement des capacités	Estimer les coûts et déterminer les sources de financement

Le tableau 2.10 illustre de manière simplifiée le modèle figurant dans le tableau 2.9, en reprenant l'exemple utilisé aux étapes 1 à 5 pour montrer comment gérer des réformes prioritaires centrées spécifiquement sur la nécessité d'améliorer la discipline budgétaire. Cet exemple vise à démontrer la logique du programme qui consiste à définir et mettre en œuvre des mesures prioritaires issues de la concertation sur la réforme de la GFP, en mettant en exergue le résultat particulier que cette réforme vise à atteindre (ou auquel elle veut contribuer) et les actions spécifiques à mener pour y parvenir. Il indique également les entités/personnes responsables, les délais à respecter, les objectifs d'étape spécifiques et les besoins de renforcement des capacités.

Lors de la conception des réformes, les incidences en termes de coûts doivent être prises en considération. Les coûts doivent rendre compte à la fois des dépenses d'équipement et de fonctionnement liées à la mise en œuvre de la réforme elle-même, ainsi que des charges à court terme, telles que celles associées à l'appui technique fourni pour le renforcement des capacités. Toute économie résultant potentiellement, par exemple, des gains d'efficacité et de productivité, doit également être soulignée. Les coûts de fonctionnement sont presque toujours financés par les autorités elles-mêmes, tandis que les coûts d'équipement et d'appui technique sont parfois financés par les partenaires de développement. Il est essentiel que l'intégralité des coûts de l'initiative ou du plan de réforme soit calculée et que des sources de financement soient recensées et confirmées avant l'approbation et la mise en œuvre de l'initiative ou du plan.



**Tableau 2.10**

**Illustration des éléments essentiels d'un plan d'action pour la réforme de la GFP sur la base de l'exemple du manuel**

Résultat souhaité	Réforme de la GFP	Tâches et actions principales	Entité/ Personne responsable	Délais	Étapes et produits importants	Besoins de renforcement des capacités	Coût et source de financement
Renforcer la discipline budgétaire grâce à un plus grand respect des cibles budgétaires.	Renforcer les prévisions macro-budgétaires	Établir une unité de prévisions macroéconomiques et budgétaires	Directeur des ressources humaines, ministère des Finances	Déc. 2019	Personnel recruté à l'unité macroéconomique et budgétaire d'ici juillet 2019	Appui technique et formation du personnel de l'unité macroéconomique et budgétaire	Coût de deux nouveaux membres du personnel (Budget) = 80 000 \$ Appui technique (Coût PD) = 40 000 \$
	Améliorer la prévisibilité des affectations budgétaires aux ministères chargés de la prestation des services.	Établir des prévisions de flux de trésorerie	Directeur du budget, ministère des Finances	Août 2020	Modèle macroéconomique servant à la préparation du budget mis au point d'ici juillet 2020  Prévisions macro-budgétaires à moyen terme fondées sur le nouveau modèle, préparées d'ici août 2020  CBMT préparé et publié d'ici août 2020	Appui technique et formation du personnel de l'unité macroéconomique et budgétaire	Appui technique (coût PD) = 35 000 \$
		Émettre et diffuser une circulaire conseillant aux ministères de préparer des prévisions mensuelles de flux de trésorerie	Trésorier-payeur général, ministère des Finances	Déc. 2019	Circulaire budgétaire diffusée d'ici le 1 <sup>er</sup> juillet 2019	Pas nécessaires	Pas de coût supplémentaire
		Exiger des ministères qu'ils actualisent leurs prévisions de flux de trésorerie chaque mois	Trésorier-payeur général, ministère des Finances	Janv. 2020	Prévisions de flux de trésorerie actualisées à partir de l'exercice 20	Pas nécessaires	Pas de coût supplémentaire
Actualiser les procédures et processus budgétaires	Réviser le calendrier budgétaire	Directeur du budget, ministère des Finances	Mars 2019	Approbation par le Conseil des ministres du calendrier budgétaire révisé	Appui technique et formation du personnel de la Direction du budget	Appui technique (coût PD) = 20 000 \$	
	Réviser les instructions budgétaires	Responsables de ministères de tutelle  Directeur du budget, ministère des Finances	Juin 2019	Instructions budgétaires révisées comprenant : <b>a)</b> le calendrier budgétaire <b>b)</b> les plafonds budgétaires consolidés et ministériels <b>c)</b> les instructions pour la préparation de prévisions détaillées	Pas nécessaires	Pas de coût supplémentaire	
	Réviser la législation ou la réglementation en matière de gestion financière afin de renforcer les exigences juridiques relatives au respect des plafonds budgétaires consolidés et ministériels	Responsables de ministères de tutelle  Directeur du budget, ministère des Finances	Juin 2021	Projet de révision de la législation et des réglementations en matière de gestion financière d'ici juin 2020  Approbation par le Parlement de la législation révisée en matière de gestion financière d'ici juin 2021	Assistance technique pour l'élaboration d'une nouvelle législation en matière de gestion financière	Dépenses de personnel (Budget) = 75 000 \$ Appui technique (coût PD) = 20 000 \$	

---

Dans certains cas, la démarche de réforme adoptée par les autorités nationales peut être moins structurée et plus fragmentée, c'est-à-dire fondée sur des initiatives autonomes (et réalisables). Des problèmes spécifiques peuvent être abordés d'une manière plus ponctuelle ou simplement dénoter ce qui est considéré comme réalisable dans des circonstances particulières (en fonction de l'environnement politique, des compétences disponibles ou du cadre institutionnel). Ces circonstances peuvent ne pas se prêter à un plan de travail formel. Il est néanmoins important de déterminer clairement l'objectif de la réforme, les actions à mener, les personnes ou entités qui en sont responsables et les délais à respecter.

34

Le renforcement des capacités prend du temps et, souvent, n'est pas un processus linéaire. Il conviendra d'en ajuster la teneur et la méthode au fil du temps, selon l'effet produit et les conséquences inattendues. Une attention particulière devra être accordée à l'efficacité d'une formation ponctuelle par rapport au renforcement des institutions et des capacités nationales.

Les travaux d'élaboration d'un plan d'action et d'identification des initiatives et actions de réforme spécifiques doivent débiter dès que possible une fois le rapport PEFA achevé. La structure organisationnelle de ces travaux doit correspondre à la situation du pays. Ainsi, les travaux peuvent s'appuyer sur une réunion de haut niveau de hauts cadres de l'administration, une équipe de supervision PEFA venant assurer l'évaluation et l'ensemble des principales parties prenantes participant à l'atelier au cours duquel est présenté le rapport PEFA.



## Étape 7

### Suivre et évaluer la mise en œuvre des réformes

## Les réformes sont-elles mises en œuvre ?

L'état d'avancement de la mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi basé sur des réformes, actions, étapes et délais spécifiques, ainsi que sur l'incidence potentielle desdites réformes sur la performance telle que mesurée à l'aune des composantes ou des indicateurs de performance pertinents du PEFA.

Le suivi doit être effectué continuellement pour dégager des enseignements et modifier les objectifs, les actions et les stratégies d'atténuation des risques en conséquence. Que les réformes soient mises en œuvre selon une approche structurée, itérative ou déstructurée, il est important de suivre les actions entreprises et les produits livrés, et de demander des comptes aux acteurs responsables des actions à mener.

La réalisation d'une tâche complète de réforme de la GFP peut comporter plusieurs étapes sur plusieurs années. Il se peut que les indicateurs et composantes PEFA ne soient pas toujours appropriés pour mesurer des progrès sur le court terme. Il existe également une distinction entre le suivi de la mise en œuvre de la réforme et l'évaluation de l'incidence de cette réforme.

---

L'évaluation sur des périodes plus longues doit également vérifier l'efficacité de la réforme du point de vue des coûts et des résultats, ainsi que ses effets sur les trois principaux résultats financiers et budgétaires que sont la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité des services fournis (voir plus loin).

Des évaluations PEFA répétées et d'autres outils de diagnostic peuvent être planifiés après trois ans ou plus, afin de saisir une autre image transversale des progrès accomplis dans tout le système de GFP. Ce faisant, le PEFA et d'autres outils de diagnostic peuvent être intégrés dans le système de suivi et d'évaluation de l'administration pour l'ensemble de son programme de réforme. Il est par conséquent important que les personnes chargées de la mise en œuvre des réformes transmettent régulièrement des rapports d'activité à celles qui s'occupent du suivi des progrès. En retour, le responsable de la cellule de suivi-évaluation doit préparer régulièrement des notes d'information trimestrielles ou semestrielles à l'intention des autorités nationales pour assurer que le processus de réforme de la GFP suit son cours, est transparent et sous contrôle.

Certaines réformes de la GFP ne se prêtent pas à un suivi annuel parce qu'elles sont trop complexes ou coûteuses ou parce qu'il est peu probable qu'il y ait une évolution substantielle sur une période de temps relativement courte. La mise en œuvre de nombreuses réformes de la GFP peut prendre plusieurs années, de sorte qu'elle va influencer sur les notes du pays au titre des indicateurs et composantes PEFA. Néanmoins, bon nombre de nouveaux gouvernements considèrent que réaliser une évaluation PEFA au début de leur mandat est utile pour faire l'état des lieux de leur système de GFP et servir de base de référence pour des initiatives de réforme.

## Quelles sont les étapes suivantes pour la réforme ?

La réforme de la GFP est un processus rarement linéaire dans son application. Elle peut rencontrer des obstacles divers, et les progrès peuvent varier d'une situation à l'autre. Les autorités nationales peuvent avoir besoin de s'attaquer à ces obstacles et d'ajuster continuellement leurs plans de réforme.

La réussite ou l'échec d'une initiative de réforme va déterminer ce qui se passe par la suite. L'échec ou la réussite partielle de l'initiative va pousser les pouvoirs publics à évaluer les facteurs ayant conduit à cet échec ou à cette réussite. Les obstacles supplémentaires recensés doivent être éliminés. L'absence de réussite peut être due à une conception défailante ou inadéquate du programme. Les spécialistes peuvent avoir besoin de faire plusieurs tentatives avant qu'une réforme ne porte des fruits.

**Si les réformes sont mises en œuvre avec succès, les pouvoirs publics et les partenaires de développement doivent passer à la priorité suivante et appliquer la même approche. Dans l'exemple du manuel, plusieurs tentatives d'élaboration de modèles économiques et de techniques de prévisions budgétaires peuvent aboutir à des prévisions budgétaires suffisamment solides.**

---

## La réforme a-t-elle eu l'effet souhaité sur le problème identifié ?

La dernière question que l'on doit se poser est de savoir si la réforme a eu l'effet souhaité sur le problème identifié. Alors que les actions à mener et les produits à livrer doivent faire l'objet d'un suivi étroit, les réformes doivent être évaluées pour déterminer si elles ont eu l'effet souhaité sur les points faibles de la GFP et si elles ont remédié aux problèmes d'intérêt général plus vastes qui ont peut-être suscité leur mise en œuvre au départ. Il est important d'aller au-delà du simple effet sur la GFP, notamment sur la forme et le fonctionnement des institutions et des systèmes de GFP, pour observer son incidence sur l'amélioration de la performance de la GFP dans les trois principaux domaines de résultats budgétaires que sont la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité des services fournis.

Dans l'exemple de matrice, les pouvoirs publics évalueraient l'incidence de la mise en œuvre des trois mesures prioritaires sur le résultat attendu de la réforme — la discipline budgétaire globale. L'évaluation peut montrer que la mise en œuvre a été couronnée de succès et a eu un effet positif, mais que des réformes additionnelles sont nécessaires pour renforcer davantage la discipline budgétaire. L'encadré 2.2 aborde la question de l'équilibre à trouver entre travailler sur la forme et procéder à la réforme des fonctions des systèmes de GFP.



—

—



---

## Encadré 2.2

### Forme ou fonction

Les réformes de la GFP ont reçu des critiques pour avoir produit «... des systèmes administratifs dans les pays en développement qui ressemblent à ceux de pays modernes, mais ne fonctionnent pas (et ne peuvent définitivement pas fonctionner) comme eux...» (Andrews, Pritchett et Woolcock 2017). Si dans certains cas, une trop grande place est accordée à la forme de la GFP (et que, parfois, celle-ci est tellement complexe qu'elle dépasse la capacité des pays à l'absorber et la mettre en œuvre), il est néanmoins difficile de réformer une fonction sans mettre en place au préalable les législations, les réglementations et les procédures nécessaires pour soutenir la réforme. Il est évident que les pays et leurs partenaires de développement doivent procéder à la fois à la réforme de la «fonction» et de la «forme» des systèmes de GFP.

Dans de nombreux cas, travailler sur la forme est un préalable essentiel à l'accomplissement de la fonction. Mettre l'accent sur la forme n'est pas en soi une mauvaise idée, mais il importe plutôt de s'assurer que la forme adhère à la fonction. Cela nécessite souvent une assistance technique intensive et soutenue, et un appui au renforcement des capacités.

Un examen de la littérature contemporaine révèle un mécontentement à l'égard de la façon dont la réforme était conçue par le passé. Une fois que les parties prenantes ont été identifiées et leurs motivations comprises, le processus de décision devrait viser à parvenir à un accord entre les différentes parties concernées sur les limites de la réforme, convenir de la stratégie globale de réforme avec les bailleurs de fonds et s'assurer que les autorités adhèrent pleinement à la réforme et sont conscientes de ses implications.

---

## Quelque peu en opposition avec cette approche plutôt idéale de la manière dont le processus de décision devrait fonctionner, diverses complications apparaissent souvent :

- Le champ d'application des activités de réforme est souvent trop large et excessivement ambitieux. Dans le domaine de la GFP, il semble y avoir une tendance systématique à l'excès d'optimisme au sujet de ce qui peut être réalisé et à la sous-estimation des délais requis à cette fin. Cela semble aussi être une caractéristique commune des projets publics de grande envergure.
- L'assistance fournie par les bailleurs de fonds dans le domaine de la GFP reste relativement homogène, en dépit des efforts continus visant à adapter les réformes aux besoins des pays. Malgré ces efforts et l'insistance des bailleurs de fonds sur le fait que les réformes doivent être pilotées par les autorités nationales et répondre à ce qu'elles considèrent comme leurs problèmes, cette adaptation n'est pas toujours mise en pratique. Par exemple, Andrews (2007, 2009, 2010) a observé des similitudes troublantes dans les réformes entreprises sur le continent africain, indépendamment de la situation des pays et des niveaux d'évolution de leurs systèmes de GFP. Il y voit l'illustration de ce que les organismes administratifs sont influencés par ce qui a fonctionné par le passé ou ce qu'ils connaissent bien, phénomène qu'il qualifie « d'isomorphisme institutionnel »<sup>a</sup>.
- Les paquets de mesures axées sur la GFP sont plutôt homogènes. Fritz, Verhoeven et Avenia (2017) ont constaté que ces paquets comprennent souvent des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et des budgets-programme pour une meilleure orientation stratégique des budgets ; l'introduction de nouvelles classifications budgétaires et normes comptables (l'ambition de nombreux pays étant notamment de passer aux Normes comptables internationales pour le secteur public [IPSAS]) ; l'établissement et la mise à niveau des systèmes informatiques de gestion des dépenses publiques ; une meilleure gestion de la trésorerie, notamment par l'introduction de comptes uniques du Trésor (CUT) ; le renforcement de l'audit interne et de l'audit externe ; et la responsabilisation a posteriori. Les paquets de réformes portent généralement sur une sélection de ces domaines d'action, et dans certains cas, sur la plupart ou l'ensemble d'entre eux. La grande homogénéité des intentions de réforme, que l'on retrouve également dans les cinq études de cas (Géorgie, Népal, Niger, Philippines et Tanzanie) dont sont tirées ces conclusions, donne à penser que l'adaptation des réformes à la situation du pays est rarement suffisante.

---

<sup>a</sup>L'isomorphisme implique que des réformes communes sont supposées fournir un moyen rationnel d'atteindre des résultats souhaités — particulièrement la légitimité de l'administration dans des environnements externes (Andrews 2009, p. 53).



---

## Encadré 2.2 (suite)

### Forme ou fonction

**Quelque peu en opposition avec cette approche plutôt idéale de la manière dont le processus de décision devrait fonctionner, diverses complications apparaissent souvent :**

- La sélection des activités de réforme en fonction de la demande locale suppose parfois des compromis. Certes, il est essentiel d'amener les autorités à s'appropriier et à piloter les réformes. Mais, poussée à l'extrême dans certains contextes, cette démarche peut s'avérer risquée et nécessiter des arbitrages dans le domaine de la GFP. Les bailleurs devraient déterminer plus clairement jusqu'où les considérations techniques de GFP doivent être remises en cause pour s'adapter à l'économie politique d'un pays.

D'autres chercheurs ont plaidé pour des approches plus radicales visant à déterminer si un domaine de GFP particulier peut effectivement être réformé dans certaines circonstances et s'il est souhaitable de continuer à affecter des ressources quand les facteurs propices ne sont pas en place. Ces questionnements mettent en exergue à la fois la capacité de réforme et la garantie que les initiatives engagées sont mises en œuvre dans l'ordre qui convient. Andrews, Pritchett et Woodcock (2017) ont analysé les expériences de réforme du secteur public, y compris de la GFP, sur la base d'études de cas réalisées dans huit pays d'Asie de l'Est. Ces études étaient axées sur trois facteurs majeurs qui déterminent la réussite ou l'échec des réformes : la qualité de la conception, l'environnement politique et les capacités institutionnelles. Cette approche offre une base utile pour élaborer des réformes en matière de GFP à la suite d'une évaluation PEFA et de la concertation subséquente en la matière.





—

—



---

# 3

## Planification et gestion de l'amélioration de la GFP

---

---

## Déterminer la bonne approche

En se fondant sur l'approche en sept étapes, la concertation sur la réforme vise à aboutir à un ensemble de résultats souhaités en matière de gestion des finances publiques (GFP) autour desquels les priorités de l'administration au sujet des réformes peuvent être arrêtées et des initiatives mises au point pour remédier aux faiblesses identifiées dans le rapport PEFA et confirmées par une analyse complémentaire, le cas échéant. Ce qui se passe ensuite dépendra largement de la situation du pays. L'encadré 3.1 propose deux exemples d'approches relatives à la situation du pays, tandis que l'encadré 3.2 présente les similitudes dans les projets de réforme de la GFP.

43

### Encadré 3.1

#### La situation du pays détermine la démarche de réforme

##### Programme complet

Dans certains cas, il semblera logique d'élaborer un programme de réforme complet qui est formalisé en une nouvelle stratégie ou un nouveau plan d'action pour la réforme de la GFP ou encore une révision de ces documents. Des stratégies de réforme ou des plans d'action connexes plus complets sont les plus indiqués dans des situations où l'administration a déjà élaboré et mis en œuvre des réformes réussies par le passé, lorsque les capacités disponibles sont suffisantes ou lorsque l'administration a établi un programme de renforcement des capacités de GFP en accord avec ses partenaires de développement.

##### Plus ouverte, moins structurée

Dans d'autres cas, une démarche de réforme plus ouverte, moins structurée, itérative et axée sur les questions les plus prioritaires peut être plus indiquée. Cette démarche peut se justifier lorsque des plans de réforme ont été mis au point par le passé sans produire d'effet, lorsque l'engagement en faveur des réformes a été variable au fil du temps, et lorsque les causes des performances et progrès insatisfaisants sont mal comprises. Dans ces cas, des réformes de plus petite envergure, moins ambitieuses et itératives, qui mettent l'accent sur des retours et des échanges de connaissance réguliers, peuvent être plus efficaces.

De nombreux professionnels expérimentés adaptent les réformes à la situation particulière du pays ou appliquent une méthode «d'approximations successives» à la conception et la mise en œuvre des réformes, qui est axée sur des mesures visant à remédier aux problèmes majeurs de l'État, et qui est réalisable. Andrews, Pritchett et Woolcock (2017) proposent une démarche similaire qu'ils désignent par «adaptation itérative selon le problème». Cependant, dans de nombreux pays, les pouvoirs publics et les partenaires de développement privilégient souvent une stratégie de réforme globale à une démarche plus itérative. Cette décision plombe souvent les pays par de multiples interventions qui mettent leurs capacités à rude épreuve, sapent l'engagement politique et aboutissent souvent à une lassitude à l'égard des réformes. Néanmoins, même dans les environnements où une démarche itérative est plus appropriée, il y a des avantages à organiser les réformes sous la forme d'un programme structuré, quoique simplifié.

---

## Autres directives sur la hiérarchisation et l'agencement des réformes

Les travaux disponibles donnent malheureusement peu d'orientations pratiques sur la manière dont les pouvoirs publics doivent déterminer les aspects à privilégier au moment de préparer leur stratégie de réforme de la GFP. La recommandation la plus concrète — bien établir les fondamentaux — porte davantage sur un agencement horizontal que vertical de la réforme (Schick 1998, 2015). Toutefois, ces travaux échouent largement sur la question de la sélection — ce qu'un pays doit classer au premier, au deuxième et au troisième rang — et des critères pertinents à cet égard. L'amélioration de la gestion de la trésorerie doit-elle avoir la priorité sur l'ouverture d'un compte unique du Trésor, ou vice versa? L'élimination des arriérés de dépenses doit-elle primer sur le renforcement des capacités de prévision et d'analyse macro-budgétaires? Quelle priorité doit être accordée à la mise à niveau du cadre juridique en matière de finances publiques et de gestion budgétaire? Ce sont là des questions importantes auxquelles on peut apporter (et on a souvent apporté) de nombreuses réponses différentes, dont la plupart sont basées sur des critères peu rigoureux, voire inexistantes.

Ce guide comporte des orientations générales et des critères qui peuvent aider à réduire les possibilités et à organiser le dialogue subséquent, en réunissant les sept étapes clés présentées au chapitre 2. Il n'établit pas un cadre d'analyse rigoureuse pour prioriser et agencer les réformes.

### L'étape 1

Analyse le rapport d'évaluation PEFA le plus récent et identifie les points faibles en matière de performance. Alors qu'une démarche mécanique de sélection desdits points faibles sur la base d'une simple classification des notes doit être évitée — pour des raisons bien établies dans les travaux disponibles —, on peut en tirer des informations utiles. L'évaluation doit être comparée avec des rapports PEFA antérieurs (lorsqu'ils sont disponibles) pour déterminer si certains domaines réalisent systématiquement de faibles performances. Des comparaisons devraient également être réalisées à l'aide d'autres outils de diagnostic, tels que l'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT), l'évaluation de la transparence budgétaire (FTE) et l'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA), ainsi que des rapports d'assistance technique pertinents du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et d'autres sources crédibles, lorsqu'ils sont disponibles.

### L'étape 2

S'inspire de l'évaluation des causes d'une mauvaise performance. Dans de nombreux cas, un indicateur est mal noté pour plusieurs raisons (par exemple PI-14, Prévisions macroéconomiques et budgétaires) qui pourraient être liées aux capacités techniques, au manque de systèmes informatiques adéquats pour produire des modèles économiques, ou à la mainmise des politiques. Il est possible que les analyses diagnostiques existantes sur le pays ne fournissent pas d'informations suffisantes pour évaluer les causes de résultats médiocres dans tous les cas, ce pour quoi le guide recommande une analyse complémentaire. Une meilleure compréhension des causes sous-jacentes va permettre aux pays et à leurs partenaires de développement de déterminer lesquelles peuvent être traitées et dans quels délais. Certaines des causes sous-jacentes (d'ordre technique ou liées aux processus) peuvent être gérées rapidement ; tandis que d'autres, particulièrement les obstacles politiques de longue date, peuvent prendre nettement plus de temps ou, comme examiné au chapitre 2, peuvent être impossibles à éliminer à court ou à moyen terme.

---

## L'étape 3

Exige de comprendre les résultats escomptés par les pouvoirs publics en matière de réforme de GFP. Pour la plupart des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, deux objectifs majeurs de politique budgétaire consisteront à renforcer la discipline budgétaire et à améliorer la crédibilité du budget annuel. Par rapport au Cadre PEFA, cela réduit considérablement le champ d'action. D'autres domaines de la GFP pourraient figurer encore parmi les priorités, sous réserve des résultats de l'analyse complémentaire (décrite plus loin). À cette étape, il est important de s'interroger sur ce qui compose la politique budgétaire nationale et la stratégie du pays en matière de GFP. Par exemple, les documents publiés par les pouvoirs publics — comme des exposés budgétaires, une déclaration de stratégie budgétaire ou une stratégie de réforme de la GFP — définissent-ils cette politique ou cette stratégie? Si un pays a entrepris un programme soutenu par le Fonds monétaire international, ses objectifs de politique publique peuvent aussi être énoncés dans les documents dudit programme, qui peut comprendre des objectifs d'étape comme un engagement à adopter une nouvelle loi cadre sur les finances publiques ou de nouvelles règles budgétaires ou à maîtriser les arriérés de dépenses. Ces documents peuvent être utiles pour identifier les priorités à court ou à moyen terme en matière de réforme de la GFP.

---

45

---

## L'étape 4

Est axée sur la conception d'initiatives de réforme visant l'atteinte des résultats souhaités. Chaque initiative ou action de réforme doit inclure une brève description du résultat escompté ; son incidence sur (sa contribution à) celui-ci ; un calendrier provisoire pour la mise en œuvre de l'action prévue (et l'atteinte de tout résultat intermédiaire important à court, moyen ou long terme en fonction de la nature de la réforme) ; et la répartition des responsabilités au sein de l'administration en ce qui concerne la mise en œuvre de l'initiative. D'autres résultats souhaités peuvent donner lieu à différentes priorités en matière de réforme et donc à différentes initiatives.

## L'étape 5

Est le lieu d'évaluer les obstacles (techniques, institutionnels ou politiques) qui pourraient entraver les améliorations dans les domaines identifiés. Comme indiqué au chapitre 2, un modèle peut être mis au point sur la base de la présente analyse, qui recense les domaines de réforme auxquels on devrait potentiellement accorder une grande priorité, et est assorti d'observations tendant à faire savoir si la réforme serait relativement facile, légèrement difficile ou extrêmement difficile à réaliser. Seuls les domaines inscrits dans les deux premières catégories devraient être examinés plus avant.

Même lorsque des filtres sont appliqués aux stades de la hiérarchisation décrits plus haut, le processus va probablement donner lieu à un large éventail de réformes «hautement prioritaires». Ce résultat se justifie quelque peu par le fait que dans la plupart des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, presque par définition, de nombreux domaines de GFP sont relativement peu performants par rapport aux critères du PEFA. Cependant, une approche qui prend en compte tous les domaines de la stratégie de réforme de la GFP d'un pays conduit à la mise en place de stratégies excessivement détaillées que l'on voit très souvent dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Une telle approche crée des attentes irréalistes concernant ce qui peut être accompli dans un délai particulier, et par conséquent, à des perceptions souvent injustes de l'échec dans la mesure où les programmes de réforme dépassent les capacités de mise en œuvre des pays.

---

Bon nombre ou la plupart des projets inclus dans ces stratégies ne sont exécutés qu'en partie ou ne le sont pas du tout. Ainsi, une sélection plus poussée peut être nécessaire pour ramener la liste des projets à des proportions faciles à gérer et qui cadrent bien avec les priorités nationales en matière budgétaire et politique. Cette étape va probablement exiger un engagement plus important des responsables politiques et des hauts cadres de l'administration que des techniciens.

En pratique, l'histoire montre que les pays à tous les niveaux de développement sont incapables de gérer efficacement plus d'un ou de deux grands projets de réforme en même temps. Toutefois, il s'est avéré difficile de persuader les partenaires de développement — dont bon nombre s'intéressent essentiellement à faire avancer leurs propres objectifs consistant à obtenir des résultats positifs sur le plan du développement et à décaisser leurs ressources dans le cadre de programmes d'aide au développement — des vertus d'une stratégie de réforme de la GFP allégée et ciblée.

La dernière étape de la hiérarchisation et l'agencement des réformes (étape 5) devrait être l'occasion d'engager le dialogue avec de hauts cadres de l'administration et (idéalement) des responsables politiques pour discuter de l'analyse et convenir d'un ensemble de réformes prioritaires issues de cet exercice. Ce dialogue peut prendre des formes diverses.

## L'étape 6

Visa la confirmation des initiatives de réforme et l'élaboration d'un plan d'action pour la réforme ou d'une stratégie de mise en œuvre. Le tableau 2.9 présente un modèle à utiliser dans le but d'élaborer un plan de réforme de la GFP qui peut être adapté pour des approches de réforme itératives ou des stratégies de réforme plus sophistiquées et exhaustives. Ce modèle n'a pas une valeur normative et n'est pas exhaustif.

## L'étape 7

Est axée sur le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des réformes par rapport à des actions, objectifs d'étape et délais spécifiques ainsi qu'à l'incidence potentielle desdites réformes sur la performance de la GFP telle que mesurée à l'aune des composantes ou des indicateurs de performance pertinents du PEFA. Le suivi doit être effectué continuellement pour dégager des enseignements et modifier les objectifs, les actions et les stratégies d'atténuation des risques en conséquence.

## Gérer le changement

Cette section traite essentiellement de la gestion du changement et son importance. La gestion du changement désigne le « processus consistant à aider les individus à comprendre le besoin de changement et à les encourager à agir, ce qui donne lieu à des modifications soutenues du comportement » (Schick 2015, 3). Ce processus est important parce que l'adoption de nouveaux modes de travail ne va donner des résultats que si ceux-ci sont acceptés par le plus grand nombre et utilisés activement, au lieu d'être rejetés ou contournés. Alors que les idées de gestion du changement émanent du secteur privé, elles sont aussi appliquées aux organisations du secteur public, où la plupart des observateurs relèvent quelques particularités (Kuipers *et al.* 2014 ; van der Voet 2014). La gestion du changement et l'économie politique des réformes de la GFP sont étroitement liées, mais couvrent des aspects distincts de l'autorisation, la mise en œuvre et l'utilisation effective des réformes.

---

En fonction du niveau et de la solidité de l'engagement politique en faveur des réformes de la GFP, il est donc raisonnable de concevoir une stratégie de réforme qui correspond à la conjoncture relativement propice et à l'effort de gestion du changement. La gestion du changement exige des actions délibérées pour communiquer efficacement aux organisations concernées les raisons qui expliquent pourquoi un certain changement est opéré, ce qu'il faut attendre en termes d'agencement des étapes de la réforme, quelles formations seront nécessaires et offertes, etc. Cela est particulièrement pertinent pour les réformes qui touchent de nombreux membres du personnel et leur mode de fonctionnement— par exemple l'introduction d'un nouveau système comptable ou de nouvelles applications informatiques à large échelle. Au moment d'introduire des réformes dans des systèmes de passation des marchés, ce mode de gestion du changement peut aussi faire intervenir des acteurs non gouvernementaux, tels que des fournisseurs.

---

47

---

Les travaux disponibles sur la gestion du changement, et notamment un document de politique générale de la Banque mondiale intitulé «*Change Management That Works : Making Impacts in Challenging Environments*» (Hughes *et al.* 2017), recensent cinq domaines importants pour promouvoir un changement effectif, à savoir : l'aptitude à diriger, la gouvernance de projet, la mobilisation et l'information des parties prenantes, l'habilitation de la main-d'œuvre et la réorganisation structurelle.

Tous les professionnels reconnaissent que l'aptitude à diriger est essentielle pour mettre en œuvre les réformes de la GFP. « L'aptitude à diriger le changement avec succès requiert de la clairvoyance, une stratégie, le développement d'une culture de partage durable de valeurs qui appuient la vision et la stratégie du changement, ainsi que l'autonomisation et la motivation des parties concernées et touchées » (Gill 2003, 307). Cependant, les manifestations formelles de soutien en faveur d'un programme de changement ne suffisent pas. Le changement doit pouvoir être décrit d'une manière compréhensible pour les parties touchées, « en ce qui concerne les cadres de référence normatifs partagés entre elles-mêmes et leurs subordonnés » (Hughes *et al.* 2017, 8).

Une gouvernance de projet qui tient compte de l'économie politique locale peut aider à faciliter la mise en œuvre du programme de changement. Dès lors, les décisions en matière de réforme de la GFP doivent être prises au niveau local par des personnes habilitées à ordonner des mesures et à demander des comptes à celles qui sont chargées de la mise en œuvre. Les décisions prises au mauvais niveau peuvent entraîner de graves problèmes de coordination ou de ressources qui ont des répercussions sur la mise en œuvre.

La mobilisation et l'information des parties prenantes visent à faire en sorte que les parties touchées soient informées du changement envisagé, comme une initiative de réforme par exemple, et soient prêtes à l'accepter. Le fait que la première condition soit remplie ne signifie pas nécessairement ou automatiquement que la seconde le sera. En fait, le changement doit être vu comme bénéfique tant par les initiateurs de la réforme que par ceux qu'elle touche. Ce processus nécessite un dialogue ouvert et continu entre les parties ainsi que de l'empathie et de la souplesse de la part des promoteurs du changement pour répondre aux préoccupations légitimes des parties touchées par ce changement, notamment en apportant des améliorations à l'initiative de réforme.

De nos jours, la réorganisation structurelle désigne le processus permettant de réorienter les pratiques organisationnelles pour tenir compte de nouveaux modes de travail. Cela peut se traduire par une modification des méthodes de travail, des structures organisationnelles et des descriptions de poste ainsi que des types d'aptitudes et de compétences requis pour mettre en œuvre la réforme.

L'habilitation de la main-d'œuvre est indispensable pour que la réforme et l'amélioration de la GFP puissent être adoptées et enracinées. L'habilitation de la main d'œuvre, qui est le dernier élément



---

mis en évidence par Hughes *et al.* (2017), est définie généralement dans les travaux disponibles comme étant la formation à l'application de nouveaux processus et systèmes ou le renforcement des capacités. Hughes *et al.* (2017, 10) ont relevé que l'expression peut aussi être considérée de façon plus générale comme « représentant un niveau de connaissance et de maîtrise de nouveaux processus, un apprentissage systématique et une acceptation de nouveaux modes de fonctionnement comme un moyen approprié et valable d'atteindre des objectifs communs ».

À mesure que l'on avance dans les diverses étapes de la réforme et de l'amélioration de la GFP décrites dans le Volume IV, il importe d'avoir à l'esprit la nécessité de gérer le changement en tenant compte de ces cinq éléments pour que la mise en œuvre et l'amélioration de la GFP soient menées à bien. Les utilisateurs devraient également réfléchir à l'utilité d'autres documents d'orientation disponibles pour promouvoir et appuyer leur approche de gestion du changement, y compris le document *Managing Change in PFM System Reforms : A Guide for Practitioners* (Schick 2015) et les travaux de Hughes *et al.* (2017).

48

## Modalités d'organisation

Il est recommandé aux pouvoirs publics de constituer formellement une équipe gouvernementale dédiée, restreinte (composée de deux ou trois hauts cadres de l'administration) et travaillant à plein temps à la conception et l'élaboration des initiatives de réforme de la GFP et du plan d'action connexe. Cette équipe faciliterait le processus de définition, de hiérarchisation et d'agencement des initiatives de réforme en consultation avec toutes les parties prenantes concernées et intéressées.

L'équipe chargée de la réforme de la GFP devrait avoir à sa tête un chef qui assume la responsabilité de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi de la réforme et de la présentation de rapports à la hiérarchie.

La constitution d'une équipe permanente permettra aux hauts cadres retenus à cet effet de se concentrer sur l'élaboration et la mise en œuvre des réformes sans se préoccuper des difficultés et distractions associées à d'autres activités quotidiennes de l'administration. Les membres de cette équipe restreinte devraient avoir une solide expérience des questions relatives à la GFP et bien connaître la méthodologie PEFA, les résultats de l'évaluation PEFA et les orientations fournies dans le Volume IV du Manuel PEFA. Ils devraient en outre être capables de partager ces connaissances et de renforcer les capacités d'autres hauts cadres de l'administration.

Le chef d'équipe doit s'entretenir régulièrement des possibilités de réforme de la GFP avec les autorités politiques et les hauts cadres de l'administration concernés. L'équipe doit prévoir suffisamment de temps pour la conception, la hiérarchisation et l'agencement des initiatives et plans de réforme, pour veiller à ce que toutes les parties intéressées soient consultées, et pour faire en sorte que les initiatives et plans de réforme soient arrêtés de manière consensuelle. À cet égard, elle doit former des « alliances stratégiques » avec les détenteurs du pouvoir législatif, les organisations non gouvernementales, la presse et le grand public afin de susciter leur adhésion à la mise en œuvre.

## Piloter les orientations énoncées dans le Volume IV

Le Secrétariat PEFA prévoit de piloter les orientations énoncées dans le Volume IV dans certains pays volontaires. Les enseignements tirés de cette expérience seront pris en considération dans la version définitive du guide qui sera publiée. Un projet de note conceptuelle relative au pilotage est présenté à l'annexe B.



---

## Bibliographie

- Andrews, Matthew.** 2007. «What Would an Ideal Public Finance Management System Look Like?» In *Budgeting and Budgetary Institutions*, edited by Anwar Shah, 59–383. Washington, DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/BudgetingandBudgetaryInstitutions.pdf>.
- 2009. “Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform.” HKS Faculty Research Working Paper RWP09-012, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
  - 2010. “How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa?” HKS Faculty Research Working Paper RWP10-018, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.
- Andrews, Matthew, Lant Pritchett, Salimah Samji, and Michael Woolcock.** 2015. “Building Capability by Delivering Results: Putting Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) Principles into Practice.” In *A Governance Practitioner’s Notebook: Alternative Ideas and Approaches*, 123–33. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Andrews, Matthew, Lant Pritchett, and Michael Woolcock.** 2017. *Building State Capability—Evidence, Analysis, Action*. New York: Oxford University Press.
- Fritz, Verena, Marijn Verhoeven, and Ambra Avenia.** 2017. *Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*. Washington, DC: World Bank.
- Gill, Roger.** 2003. “Change Management—or Change Leadership?” *Journal of Change Management* 3 (4) : 307–16.
- Hughes, Caroline, Sokbunthoeun So, Erwin Ariadharma, and Leah April.** 2017. “Change Management That Works: Making Impacts in Challenging Environments.” Policy Research Working Paper 8265, World Bank, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/965071512568885187/pdf/WPS8265.pdf>.
- Kuipers, Ben S., Malcolm Higgs, Walter Kickert, Lars Tummers, Jolien Grandia, and Joris van der Voet.** 2014. “The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review.” *Public Administration* 92 (1): 1–20. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12040>.
- PEFA Secretariat.** 2018a. *Stocktake of PFM Diagnostic Tools 2016*. Washington, DC. [https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Stocktake-PFM-Tools-04-17-2018\\_clean.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Stocktake-PFM-Tools-04-17-2018_clean.pdf).
- 2018b. *A Guide to PFM Diagnostic Tools*. Washington, DC. [https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Guide-PFM-Tools--revised-Final-17-4-2018\\_clean.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/Guide-PFM-Tools--revised-Final-17-4-2018_clean.pdf).
- Schick, Allen.** 1998. “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms.” *World Bank Research Observer* 13 (1): 123–31.
- 2015. *Managing Change in PFM System Reforms: A Guide for Practitioners*. Washington, DC : World Bank.
- van der Voet, Joris.** 2014. «The Effectiveness and Specificity of Change Management in a Public Organization: Transformational Leadership and a Bureaucratic Organizational Structure.» *European Management Journal* 32 (3) : 373–82. <http://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263237313001175>

---



# Annexe A

Diagramme illustrant les étapes  
de la conception d'une réforme

---



# QUESTIONS FONDAMENTALES

## ÉTAPE 1

Quel est le problème ?  
Quelles sont les conclusions du PEFA ?

## ÉTAPE 2

Quels sont les déterminants des points faibles recensés par le PEFA ?

## ÉTAPE 3

Qu'est-ce qui doit être fait pour remédier aux points faibles ?

## ÉTAPE 4

Quelles sont les réformes les plus importantes à mettre en œuvre pour concrétiser les priorités du gouvernement et dans quel ordre doivent-elles se dérouler ?

## ÉTAPE 5

Y a-t-il des obstacles à la réforme ?  
Peut-on éliminer ou atténuer ces obstacles ?

## ÉTAPE 6

Quelles sont les réformes à mettre en œuvre ?  
Quels sont les actions à mener, les produits à livrer, les entités/personnes responsables et les délais à respecter ?

## ÉTAPE 7

La réforme a-t-elle été mise en œuvre ?  
Quelles sont les étapes suivantes pour la réforme ?  
La réforme a-t-elle eu l'effet souhaité sur le problème identifié ?

## MESURES DE RÉFORME DE LA GFP

Faibles résultats en matière d'éducation

Parcourir le rapport PEFA pour déterminer quelles questions de GFP ont une incidence sur l'éducation

Une analyse complémentaire est-elle nécessaire pour comprendre les causes ?

OUI

Les pouvoirs publics estiment que l'amélioration des services fournis figure au premier rang des priorités et définissent trois axes de réforme de la GFP

1. Renforcer les prévisions macro-budgétaires

2. Établir des prévisions de flux de trésorerie

Obstacles politiques

Obstacles institutionnels

NON

Peuvent être éliminés à court ou à moyen terme

OUI

Solution appliquée

Établir une unité macro-budgétaire

Tâche : Établir un CBMT  
Entité responsable : Directeur  
Produit à livrer : CBMT ;  
Délai : Exercice 2020

CBMT mis en œuvre

Le MINEF suit la préparation du CBMT. Réévalue son incidence sur les indicateurs de performance pertinents (p. ex. 1 à 3, 15)

Mettre en œuvre la réforme suivante

Résultats budgétaires améliorés pour l'éducation

	ACTIONS NON LIÉES À LA GFP	COMMENTAIRE/CONSEIL
<p>Les points faibles recensés incluent des prévisions budgétaires de mauvaise qualité : pas de prévisions de flux de trésorerie ; pas d'informations sur la performance</p>	<p>Enseignants peu qualifiés ; programme scolaire obsolète</p>	<p>Questions recensées hors du cadre du PEFA</p>
	<p>Mettre en œuvre un programme de formation des enseignants ; mettre à jour le programme scolaire</p>	<p>Questions pertinentes recensées dans le cadre du PEFA</p>
<p>Analyse complémentaire entreprise sur les causes d'une mauvaise performance</p>		<p>Voir l'étape 2. Quelles sont les causes des points forts et points faibles de la performance de la GFP recensées par l'évaluation PEFA ?</p>
<p>Problèmes identifiés lors de l'analyse : faiblesse des prévisions budgétaires ; limites de trésorerie ; manque d'information sur la performance</p>		
<p>3. Renforcer les procédures et processus budgétaires</p>		<p>Voir l'étape 4 sur l'élaboration et l'agencement des réformes</p>
<p>Insuffisances de compétences/capacités</p> <p><input type="checkbox"/> OUI</p> <p>Peuvent être éliminés à court ou à moyen terme</p> <p><input type="checkbox"/> OUI</p> <p>Solution appliquée</p>		<p>Recommencer l'examen des obstacles pour chaque réforme</p>
<p>Assistance technique et formation du personnel de l'unité macro-budgétaire</p>		<p>Déterminer si l'obstacle peut être surmonté. Voir le tableau 2.7. Différer la réforme si les obstacles sont insurmontables</p>
<p>du budget</p>		<p>Si tous les obstacles peuvent être surmontés de manière satisfaisante, mettre en œuvre la réforme conformément à l'ordre de priorités/de succession convenu</p>
<p>u sur</p>		<p>Penser à élaborer un plan ou une stratégie de réforme de la GFP. Voir le tableau 2.9</p>
<p>e</p>		<p>Suivre continuellement l'évolution de la mise en œuvre de la réforme et des actions connexes</p> <p>Pour une réforme axée sur un problème précis, évaluer si la réforme a eu l'effet escompté</p>



## Secrétariat PEFA

1818 H Street NW

Washington DC 20433, USA

services@pefa.org

pefa.org

### Le programme PEFA est un partenariat formé par les entités et pays suivants :

Commission européenne, Fonds monétaire international, Banque mondiale, France, Luxembourg, Norvège, République slovaque, Royaume-Uni et Suisse

