



Évaluation des compétences en gestion des finances publiques en Afrique

1. Introduction

Un nouveau consensus se dégage au sein de la communauté du développement selon lequel les progrès réalisés dans l'amélioration des résultats de la gestion des finances publiques (GFP) en Afrique ont été limités malgré une pléthore d'efforts de réforme. Cette situation est essentiellement due au fait que les gouvernements ne disposent souvent pas des compétences sous-jacentes qui leur permettraient de faire bon usage des possibilités de réforme (voir, par exemple, Andrews 2013 ; Whiteman 2013). Même en prenant un engagement ferme envers les politiques et en augmentant les ressources extérieures, le fonctionnement des systèmes de GFP peut être paralysé par des faiblesses constatées dans les compétences organisationnelles et du personnel qui servent habituellement d'engrenage pour actionner les rouages complexes du système financier d'un État. Le rôle des compétences en tant qu'actifs incorporels est d'autant plus prononcé dans le domaine de la GFP que les résultats finaux dépendent souvent d'une série de mesures prises par plusieurs agents qui interviennent tout au long du cycle budgétaire. Par conséquent, il est indispensable que les décideurs politiques et les autres parties prenantes comprennent clairement les forces et les faiblesses des compétences sous-jacentes non seulement au sein des organisations qui sont chargées des divers aspects du processus budgétaire, mais également entre elles.

Ce document de cadrage présente le contexte, le cadre et la méthodologie du programme de CABRI en matière d'évaluation des compétences en GFP. Dans le cadre de son engagement auprès des hauts fonctionnaires africains des finances et du budget, CABRI s'efforce d'améliorer les compétences nécessaires pour réformer les systèmes de GFP d'une façon qui soit déterminée par la demande ainsi que de manière délibérative. Toutefois, il semble y avoir un vide dans la disponibilité d'évaluations rigoureuses,

pratiques et reproductibles des compétences existantes ainsi que des problèmes et des goulets d'étranglement qui limitent l'amélioration des compétences dans l'ensemble des systèmes de GFP en Afrique. Le programme PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière), l'une des évaluations les plus connues et les plus importantes des systèmes de GFP dans le monde, stipule explicitement que ses indicateurs ne couvrent pas les compétences qui, selon lui, devraient également être examinées conjointement avec les évaluations PEFA dans le cadre d'un dialogue sur la réforme de la GFP (Secrétariat PEFA 2016). En outre, un bilan récent des outils de diagnostic de la GFP compilés par le Secrétariat PEFA (2018) n'identifie aucun outil dédié à l'évaluation complète des compétences en GFP. Nous considérons l'évaluation actuelle comme une première étape importante pour donner un aperçu de cette partie manquante des connaissances de GFP dans le contexte des pays africains.

En particulier, l'évaluation des compétences en GFP cherche à atteindre les objectifs suivants : (i) offrir aux pays membres de CABRI un diagnostic des compétences institutionnelles et du personnel dans certains domaines prioritaires d'une manière qui oriente les efforts de réforme dirigés par les pays ; (ii) permettre à CABRI et à d'autres parties prenantes dans le domaine de la GFP d'avoir une approche ciblée pour renforcer les compétences en GFP, y compris une meilleure concordance pour les activités d'apprentissage entre pairs ; et, (iii) établir des bases de données qualitatives et quantitatives facilitant l'évaluation des améliorations de compétences en GFP au fil du temps.

Les évaluations qui sont conçues comme des études de pays approfondies, contiennent un certain aspect de comparabilité entre les cas/pays. Une approche permettant la résolution de problèmes est adoptée pour déterminer la portée matérielle des évaluations. En d'autres termes, les responsables des pays sont priés d'identifier les principaux domaines problématiques dans

le fonctionnement du système de GFP dans leur contexte et de donner, pour l'évaluation, la priorité à des dimensions spécifiques. Habituellement, les fonctionnaires sont invités à identifier les fonctions de GFP tout au long du cycle budgétaire qui, selon eux, contribuent aux principaux défis budgétaires auxquels fait face leur pays. En règle générale, l'évaluation aborde les aspects à la fois organisationnels et de personnel des compétences en GFP, en examinant la capacité systémique d'exécuter certaines fonctions de GFP ainsi que les facteurs de ressources humaines.

Le reste de ce document de cadrage est organisé comme suit : la Partie 2 expose le cadre conceptuel des compétences d'analyse en général et des compétences en GFP en particulier ; la Partie 3 présente la méthodologie qui sera appliquée dans les évaluations ; et, la Partie 4 apporte des éléments de conclusion.

2. Cadre conceptuel

La définition essentielle de la compétence de l'État peut être considérée comme *l'aptitude des institutions publiques à exercer leur mandat*. Une distinction doit être faite entre l'aptitude à exécuter et les ressources matérielles et immatérielles disponibles pour exercer cette fonction, comme l'indique clairement Dressel et Brumby (2012: 32) :

La capacité est par nature un terme qui se rapporte aux intrants disponibles, plutôt qu'aux extrants produits. Alors que nous considérons la compétence comme l'aptitude à rassembler des combinaisons d'intrants et à influencer l'environnement externe pour produire.

Cette définition signifie que la compétence peut avoir plusieurs dimensions et qu'on peut la trouver répartie entre plusieurs parties prenantes. Baser et Morgan (2008) appliquent la théorie des systèmes pour conceptualiser la compétence en tant que propriété émergente ou l'effet d'interactions multiples. En s'appuyant sur la revue de plusieurs études de cas, ils caractérisent la compétence comme le phénomène de systèmes suivant :

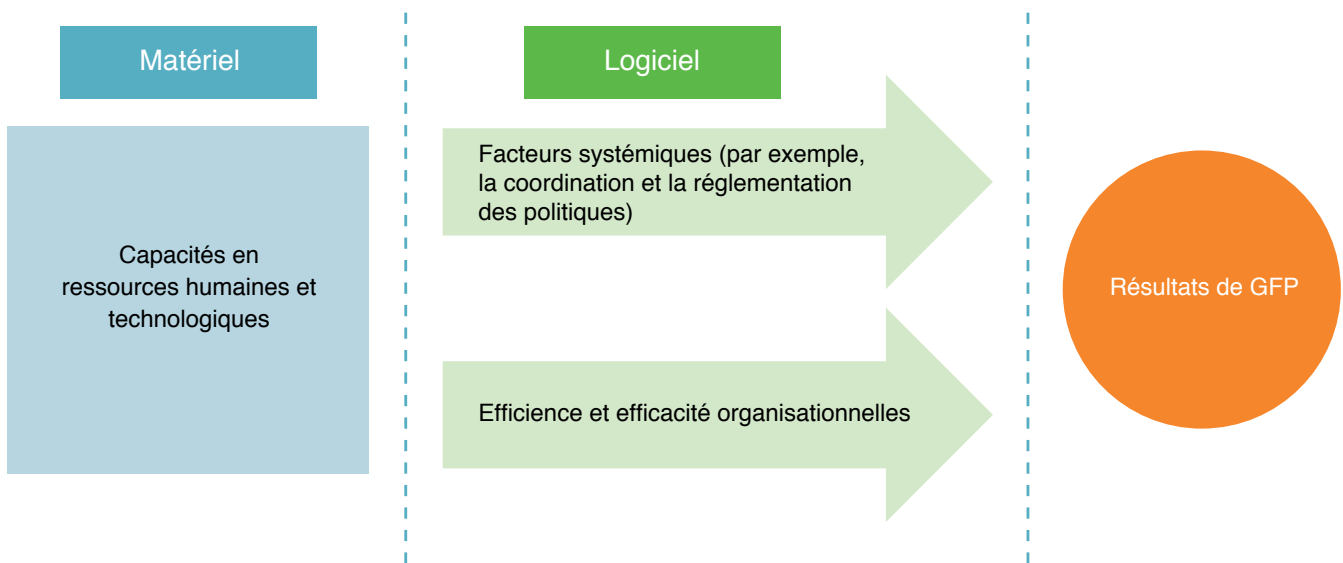
Elle [capacité/compétence] était le résultat d'une interaction complexe d'attitudes, d'actifs, de ressources, de stratégies et de connaissances, à la fois tangibles et intangibles. Elle comportait des aspects techniques, organisationnels et sociaux. Elle résultait du positionnement d'une organisation ou d'un système dans un contexte particulier. Qui plus est, elle s'occupait généralement d'un mélange d'activités techniques, organisationnelles et sociales complexes qui ne pouvaient pas être traitées par des interventions exclusivement fonctionnelles (Baser et Morgan 2008: 23).

Cette caractérisation ouvre la voie à l'analyse de la compétence de l'État en tant que combinaison de compétences individuelles, organisationnelles et systémiques, qui se superposent et s'entrecroisent. En outre, Baser et Morgan (2008) ont formulé la compétence comme un état *potentiel* qui a plus à voir avec l'énergie latente qu'avec l'énergie cinétique, par contraste avec la *performance* qui est liée à l'exécution. Il s'agit d'une distinction importante du point de vue de la nécessité conceptuelle et méthodologique, de faire la distinction entre les compétences et les résultats qu'elles devraient déterminer. Toutefois, il n'est pas toujours facile d'appliquer cette distinction puisqu'elle exigerait d'être prise en compte dans les contraintes qui empêchent l'« état potentiel » d'aboutir à la performances réelle. Comme l'affirme Williams (2020 : 339), « alors que la capacité se rapporte au potentiel hypothétique des bureaucraties, cela diffère généralement de leurs actions réelles en raison des problèmes internes d'information et d'incitation que crée leur nature collective, ainsi que des contraintes et de l'incertitude qu'imposent leurs multiples dirigeants politiques ».

La portée et la définition de la compétence, telles qu'utilisées dans le cadre de ce projet sont suffisamment larges pour englober à la fois la notion étroite de capacité (c.-à-d. le volume d'intrants tels que les ressources humaines et les systèmes de technologies de l'information et de la communication) et la conceptualisation plus intangible de la compétence (c.-à-d. l'efficacité et l'efficacités des organisations dans l'utilisation de ces intrants pour atteindre leurs objectifs). La figure 1 décrit les aspects tangibles et intangibles des compétences en GFP comme le matériel et le logiciel d'un système informatique fonctionnant en tandem pour produire des résultats de GFP. Le matériel se compose généralement des compétences tangibles telles que l'expertise du personnel et les compétences en technologies de l'information, tandis que le logiciel représente les compétences organisationnelles ou extra-organisationnelles qui déterminent l'efficacité avec laquelle le matériel est utilisé pour produire les extrants finals.

Les objectifs centraux de l'État moderne peuvent être résumés dans les quatre fonctions suivantes : la prestation de services publics et la mise en œuvre des politiques ; la réglementation du secteur privé et des entités (agences/organismes) du secteur public en aval ; la coordination des activités qui se déroulent dans des unités et des juridictions complètement différentes ; et, la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques publiques en fonction de données probantes analytiques. En conséquence, Lodge et Wegrich (2014) classent les compétences administratives de l'État en quatre grandes catégories : les compétences en matière d'exécution, de réglementation, de coordination et d'analyse. Nous adoptons cette typologie des compétences administratives pour décomposer différents aspects des fonctions de GFP qu'exercent les ministères des Finances

Figure 1 : Compétences en tant que matériel et logiciel



et les autres entités. La définition et la portée des quatre catégories de compétences administrative dans le contexte spécifique de la GFP tel qu'il est utilisé dans le cadre de ce projet sont :

- La compétence d'exécution : la compétence des unités publiques pour s'acquitter de leur mandat principal, ce qui implique souvent d'offrir un produit/service ou de faire respecter les obligations des citoyens, des organisations du secteur privé ou d'autres unités gouvernementales. Dans le domaine des finances publiques, les fonctions de prestation des unités gouvernementales peuvent comprendre, entre autres, la formulation d'un budget, la perception des recettes, l'achat de biens et de services et la production de rapports financiers. Dans la plupart des cas, la compétence d'exécution se compose principalement des personnes chargées de l'exécution et des ressources dont elles ont besoin pour atteindre leurs objectifs.
- La compétence de réglementation : la compétence en matière de surveillance (supervision) des agences publiques en ce qui concerne le fonctionnement d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales afin d'assurer le respect des règles et de la réglementation prédéfinies. L'audit (ou le contrôle) externe et la surveillance parlementaire peuvent être considérés comme les fonctions réglementaires les plus évidentes d'un système typique de GFP.
- La compétence de coordination : s'applique, selon Lodge et Wegrich (2014: 13), « aux domaines où la gouvernance collaborative est censée avoir lieu et où, par conséquent, la coordination consiste

à rassembler et à aligner des organisations d'horizons différents dans des conditions souvent délicates ». Mayne et coll. (2020) parlent dans ce cas d'une « compétence de collaboration » et la décrivent comme la variété et la richesse des relations inter-silos, intersectorielles et entre l'État et la société. Il s'agit d'un scénario courant dans le domaine de la GFP puisque le cycle budgétaire s'étend généralement sur presque tout l'appareil étatique accueillant plusieurs organisations semi-autonomes. Le problème de la coordination s'avère encore plus complexe lorsque les relations budgétaires intergouvernementales viennent s'y ajouter. Le ministère des Finances, avec d'autres agences financières centrales, exerce souvent la majeure partie de la fonction de coordination en GFP.

- La compétence d'analyse : le vaste ensemble de données et de compétences analytiques dont l'État moderne a besoin pour formuler, suivre et évaluer les politiques ainsi que pour tirer des enseignements du processus. Dans le contexte d'une gouvernance axée sur les problèmes, Mayne et coll. (2020) identifient les types suivants de compétences spécifiques qui peuvent être considérées comme se trouvant dans la grande catégorie des compétences d'analyse : la compétence de réflexion sur les améliorations et la compétence d'analyse des données. Le premier type de compétence porte sur la compréhension de la complexité des problèmes, la formulation de la théorie du changement et l'apprentissage des actions itératives menées pour résoudre un certain problème. Le deuxième type de compétence est

Les perspectives d'acquisition de compétences supplémentaires dépendent de l'aptitude d'une organisation à expérimenter, à s'adapter et à tirer des enseignements de ses propres expériences et de celles des autres. En tant que telle, la compétence de réforme est fonction de la marge de manoeuvre disponible pour apporter des ajustements marginaux et tirer systématiquement des enseignements du processus.

plus largement défini comme « la compétence permettant de collecter, de traiter, d'analyser et, en fin de compte, d'apprendre de diverses formes d'informations » (Mayne et coll. 2020: 34). Les compétences d'analyse pertinentes en GFP comprennent souvent l'analyse macrobudgétaire, la prévision des recettes, l'évaluation des programmes et la planification à long terme.

La typologie ci-dessus des compétences administratives servira à examiner la capacité de l'État à maintenir les dimensions suivantes d'un système fonctionnel de GFP, comme défini dans Andrews et coll. (2014), couvrant l'ensemble du cycle budgétaire :

- Des décisions budgétaires prudentes ;
- Des budgets crédibles ;
- Des flux de ressources et des transactions fiables et efficaces ; et,
- Une redevabilité (responsabilisation) institutionnalisée.

Le fait que l'évaluation couvre l'ensemble du cycle budgétaire implique que les compétences d'un large éventail d'institutions peuvent devoir être évaluées. Il s'agit notamment d'institutions centrales de finances (telles que le ministère des Finances ou du Budget), de commissions (ou comités) parlementaires, d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques, d'un ensemble sélectionné de ministères, départements et agences (MDA) ainsi que d'autres organismes gouvernementaux ayant un pouvoir de facto en matière de GFP (selon le cas à l'étude). Le type et l'importance du rôle que chacune des institutions publiques susmentionnées jouent dans un système de GFP varie d'un pays à l'autre. Certains pays disposent de systèmes très concentrés qui mettent l'accent sur les agences centrales de financement (ACF), comme les ministères des Finances, tandis que d'autres disposent d'un système déconcentré doté d'un certain nombre d'institutions autonomes ou quasi autonomes. Par conséquent, le cadre d'évaluation sera suffisamment souple pour être en mesure d'évaluer les compétences en GFP dans des contextes aussi bien hiérarchiques que de gouvernance des réseaux.

Le cadre conceptuel de l'évaluation est établi en supposant qu'il existe deux grandes catégories de compétences : les compétences permettant d'effectuer

les activités quotidiennes (compétences statiques) et les compétences permettant de réformer et de créer de nouvelles compétences (compétences dynamiques). Dans le cas des compétences statiques, il est crucial de distinguer la forme de la fonction. On s'attend à ce que l'évaluation soit réalisée de manière approfondie pour savoir si les lois formelles et les solutions de « meilleures pratiques » sont effectivement appliquées et utilisées. Il est également important d'examiner si un système donné de GFP a une résilience suffisante pour maintenir les compétences existantes en réduisant les effets des agents pathogènes institutionnels tels que le favoritisme et les chocs externes.

La compétence pour réformer et créer de nouvelles compétences est un élément essentiel du succès ou de l'échec des efforts de réforme de la GFP. Le niveau de compétence pour réformer se manifeste dans la façon dont la réforme est mise en œuvre, y compris la façon dont les problèmes sont diagnostiqués. La compétence de mise en séquence et de suivi des efforts de réforme est également un aspect important de la réforme de la GFP. Toutefois, les éléments les plus fondamentaux des rouages bureaucratiques qui dirigent les réformes sont les incitations. À cet égard, l'interaction entre les incitations et les compétences existantes du processus de réforme doit être soigneusement examinée. En particulier, les incitations aux fonctionnaires responsables de la mise en œuvre (c'est-à-dire des fonctionnaires de niveau intermédiaire chargés de traduire les visions des dirigeants politiques en actions) à s'écarter des pratiques établies et, en même temps, la prise de risques peut être déterminante pour la réussite des réformes¹. Dans le secteur public, les incitatifs sont un facteur clé de la redevabilité, permettant de combler le déficit de suivi entre le mandant (commettant) et le mandataire (préposé). Par conséquent, il est important de se demander quels domaines de compétence répondent à la pression externe exercée sur la performance (ce qu'Andrews et coll. [2017] appellent « la faible redevabilité ») par rapport aux domaines qui sont fortement influencés par la culture populaire interne (c.-à-d. la forte redevabilité).

Les perspectives d'acquisition de compétences supplémentaires dépendent de l'aptitude d'une organisation à expérimenter, à s'adapter et à tirer des enseignements de

¹ Migdal (1988) donne des arguments convaincants quant à la raison pour laquelle « le dilemme du responsable de la mise en œuvre » est un élément clé de la faiblesse des États dans les pays en développement.

ses propres expériences et de celles des autres. En tant que telle, la compétence de réforme est fonction de la marge de manœuvre disponible pour apporter des ajustements marginaux et tirer systématiquement des enseignements du processus. En conséquence, l'évaluation examine si le mode de réforme préféré dans un système de GFP correspond à une expérimentation progressive ou à des périodes de réforme qui suivent des schémas directeurs de « meilleures pratiques ». À cet égard, il est utile d'examiner comment la compétence est maintenue après la suppression progressive des engagements des donateurs. La viabilité des réformes est souvent compromise non seulement par la fin des engagements des donateurs, mais aussi par le départ de champions locaux de la réforme qui ont occupé des postes clés dans les systèmes de GFP.

Étant donné que le budget est autant un processus politique que technique, l'évaluation sera effectuée dans le contexte approprié de l'économie politique en tenant dûment compte des institutions politiques et des groupes d'intérêts. Le processus politique est reconnu comme un facteur qui à la fois limite potentiellement l'acquisition des compétences en GFP et y est potentiellement favorable. Ce tout est associé à l'accent mis sur les incitations pour déterminer dans quelle mesure l'acquisition de compétences en GFP est politiquement compatible avec des incitations dans un certain système à un moment donné.

La présente évaluation s'inspire d'un ensemble de travaux existants qui tentent d'appliquer le concept de compétences pour étudier les performances des ministères des Finances et concevoir un cadre permettant de mesurer le niveau de ces compétences. Parmi les études qui forment la veine la plus récente des ouvrages consacrés à ce sujet, Allen et coll. (2015) jettent les fondements de la compréhension des fonctions et des structures organisationnelles des ministères des Finances en tant que pièce maîtresse du système de GFP dans de nombreux pays. À ces études vient s'ajouter un ouvrage de Krause et coll. (2016) qui applique à l'exemple des ministères des Finances la typologie des compétences administratives présentées ci-dessus. CABRI a également réalisé une série d'études de cas dans plusieurs pays africains qui mettent l'accent sur les compétences de coordination des ministères des Finances pour mieux gérer les dépenses en capital et ordinaires (consulter CABRI [2017] pour un rapport de synthèse). Cette évaluation s'écarte des études précédentes en ce sens qu'elle tente d'examiner les compétences à l'échelle du système qui va au-delà des limites des ministères des Finances.

En résumé, les évaluations des compétences en GFP seront orientées par une vaste conceptualisation de la compétence qui s'applique à toutes les dimensions pertinentes d'un système fonctionnel de GFP. Sur le plan typologique, nous adoptons la classification des compétences de l'État en compétences d'exécution, de réglementation, de coordination et d'analyse. La portée institutionnelle de l'évaluation englobera potentiellement

un certain nombre d'organisations. Les aspects statiques et dynamiques de la compétence seront pris en considération en mettant l'accent sur les incitations et les facteurs d'économie politique.

3. Méthodologie

Chaque évaluation commence par la définition de la portée thématique en concertation avec les fonctionnaires des pays, ce qui signifie que ces derniers sont invités à déterminer pour l'évaluation les fonctions de GFP auxquelles il convient de donner la priorité. Il s'agit notamment d'identifier les MDA à interviewer. L'évaluation comprend une collecte de nombreuses données, ainsi que leur collation et leur analyse approfondie.

Mesure

La première étape de la mise en œuvre du concept de compétences en GFP adoptées pour cette évaluation consiste à faire la distinction entre les compétences organisationnelles et les compétences du personnel. Même si l'on s'attend à ce que les performances du personnel soient un déterminant clé des compétences organisationnelles, on tentera de dissocier les dimensions purement de ressources humaines des compétences sous-jacentes de celles qui sont suffisamment institutionnalisées pour être tenues à l'écart de l'appréciation du personnel.

Les compétences organisationnelles sont évaluées pour des fonctions spécifiques qui se trouvent dans les quatre grandes dimensions d'un système fonctionnel de GFP qui ont été énoncées à la Partie 2. La plupart des fonctions de GFP nécessitent la participation de multiples parties prenantes pour être efficacement exécutées. Par conséquent, plusieurs questions ouvertes sont posées au plus grand nombre possible de parties prenantes concernées afin de déterminer l'état des compétences par triangulation. Chaque fonction de GFP peut appartenir à l'une des quatre catégories de compétences administratives (d'exécution, de réglementation, de coordination et d'analyse), ou peut comporter des éléments de deux ou plusieurs de ces catégories. À ce titre, l'évaluation des compétences d'une fonction particulière consiste à déterminer si elle a une dimension d'exécution, de coordination, de réglementation ou d'analyse et comment divers éléments de la fonction sont répartis entre ces quatre dimensions.

Bien que sur le plan conceptuel, les compétences sous-jacentes doivent être distinguées des résultats, dans la pratique, les compétences sont souvent déduites des performances observables. La clé pour préciser les compétences qui ont pu être impliquées dans la réalisation d'un résultat observé, ou dans son absence, est de déterminer quelle part des performances est attribuable aux intrants internes et à l'efficacité par opposition aux facteurs exogènes. Un certain résultat peut être essentiellement

imputé à des facteurs exogènes (par exemple, l'effort des donateurs), ne fournissant ainsi aucun élément probant des compétences sous-jacentes du système. Au contraire, l'absence d'un résultat souhaité peut être causée par des chocs exogènes ou des défaillances échappant au contrôle des organisations concernées malgré des compétences latentes suffisantes.

Mesurer l'étendue des compétences existantes, requiert une certaine forme d'analyse comparative. Le point de référence le plus évident est le mandat officiel de l'ensemble des organisations responsables de la fonction à remplir et du type de compétences requises pour s'acquitter de ces mandats. Au niveau organisationnel, les besoins et les attentes des autres parties prenantes qui interagissent avec une organisation donnée dans le cadre de l'exécution d'une fonction peuvent constituer une référence pour évaluer les compétences existantes.

Les compétences du personnel sont mesurées séparément des compétences institutionnelles en utilisant une série de paramètres tels que la motivation, l'alignement des connaissances/qualifications, les pratiques de recrutement et de promotion, le renforcement des compétences et le mentorat, les expériences de la réforme et le suivi des performances. Puisqu'il n'est pas facile d'évaluer directement les connaissances en la matière et le savoir-faire pertinent du personnel dans un ensemble diversifié d'unités en ayant recours à une courte enquête, notre stratégie consiste à évaluer les facteurs immédiats qui devraient influencer sur les compétences globales des fonctionnaires pour accomplir leurs tâches.

Enfin, après l'évaluation séparée des aspects organisationnels et de personnel des compétences dans certaines fonctions de GFP, la section analytique de l'évaluation tente de mettre en évidence le lien entre les deux dimensions afin de présenter un point de vue plus holistique des compétences en GFP.

Collecte de données

Les données requises pour effectuer une évaluation systématique des compétences en GFP proviennent à la fois de sources primaires et secondaires. La collecte des données se déroule en deux étapes.

1. La recherche documentaire : il s'agit de l'examen des documents et de l'analyse des contenus médiatiques. L'examen des documents vise à extraire des données qualitatives et quantitatives utiles d'une variété de publications pertinentes telles que des documents législatifs, des documents constitutionnels, des plans stratégiques et des rapports, y compris d'autres évaluations (comme l'évaluation PEFA). Cet examen fournira en grande partie des informations sur le système de GFP légalement constitué (de jure) ainsi qu'un point de départ pour l'analyse des pratiques de fait (de facto) qui devrait être menée par la collecte

des données primaires. L'analyse des contenus médiatiques complètera l'examen des documents par des faits saillants de l'évolution réelle du système de GFP, y compris des reportages dans les médias sur les initiatives de réforme et les processus standard.

2. Le travail sur le terrain : vise à rassembler des données primaires en utilisant des interviews à la fois structurées et non structurées. En règle générale, la collecte des données primaires se compose de deux composantes reflétant les principaux piliers des compétences institutionnelles évoquées dans le cadre conceptuel de la partie précédente, à savoir les composantes d'évaluation organisationnelle et d'évaluation du personnel.
 - L'évaluation organisationnelle : cette composante se concentre sur les compétences organisationnelles et systémiques des fonctions spécifiques de GFP identifiées grâce à l'exercice de cadrage (ou de définition du champ). Les données sont collectées en utilisant un questionnaire semi-structuré au niveau des organisations qui vise à recueillir des informations spécifiques à la GFP auprès de représentants de diverses unités impliquées dans le système de GFP.
 - L'évaluation du personnel : cette composante met l'accent sur la mesure des compétences des ressources humaines du système de GFP afin de remplir des fonctions spécifiques qui ont été identifiées comme prioritaires. Les données sont rassemblées en utilisant un questionnaire structuré distribué à un échantillon de fonctionnaires du ministère des Finances et de MDA ou d'unités administratives infranationales choisies. Ce module collecte des données sur la motivation, les incitations et les expériences de la réforme des fonctionnaires.

Validation et triangulation par des experts

Les données brutes recueillies au moyen d'interviews structurées et semi-structurées seront présentées à un groupe d'experts afin qu'ils les valident. Ce groupe sera composé d'experts indépendants du milieu universitaire, d'organisations donatrices et d'autres institutions qui ne sont pas directement impliquées dans la GFP. La rétroaction des experts servira à trianguler les informations obtenues grâce aux questionnaires.

Compilation des données, analyse et rédaction de rapports

Les données primaires et secondaires collectées dans le cadre de l'examen des documents, de l'analyse des contenus médiatiques, des interviews des informateurs clés

et des interviews structurées seront compilées. Certaines parties des données qualitatives seront codées en même temps que les données quantitatives recueillies pour créer éventuellement un indice. Les données seront analysées dans le but de dresser un tableau complet de l'état des compétences dans les domaines importants de la question de GFP. Un rapport autonome sera produit pour chaque pays évalué avec un sous-produit de données quantitatives/quantifiables assujetties à un indice comparatif entre pays.

Diffusion et sensibilisation aux politiques

L'objectif principal de l'évaluation est de fournir des données probantes rigoureuses et réalisables au profit des décideurs politiques des pays examinés. À ce titre, nous tentons de distiller les idées les plus marquantes et les plus pertinentes pour les politiques du rapport final dans une brève note d'orientation. À cela vient s'ajouter des activités de sensibilisation impliquant les points focaux CABRI des ministères et des équipes de chaque pays participant (ou ayant participé) au Programme « Renforcer les compétences en finances publiques ». La plupart des idées clés des rapports ont été établies en s'appuyant sur les informations recueillies auprès d'un certain nombre de fonctionnaires et d'autres parties prenantes participant directement au système. Si nous considérons ces éléments d'informations comme une série de points bien connus de certains ou de tous les décideurs politiques, la valeur ajoutée la plus importante du rapport d'évaluation consiste à relier ces points et à ajouter des perspectives analytiques supplémentaires fondées sur les données brutes. Cette approche devrait aider les décideurs politiques à prendre des décisions de réforme mieux fondées, en réduisant les points d'ignorance analytiques et en présentant un tableau plus nuancé des compétences existantes dans l'ensemble du système.

L'objectif secondaire de l'évaluation est de contribuer à la base de connaissances des communautés universitaires et internationales du développement sur la réforme de la GFP dans les pays en développement. Les données probantes qualitatives sur les compétences organisationnelles des pays étudiés s'ajouteront au référentiel des perspectives riches en contexte sur la réforme de la GFP dans les pays africains, ce qui permettra aux partenaires du

développement d'affiner leurs approches. D'autre part, les données quantitatives de l'enquête sur les compétences du personnel aideront à créer une base de données multinationales comportant une série de variables comparables qui peuvent être utilisées par les chercheurs en politiques et universitaires.

4. Conclusion

Dans ce document de cadrage, nous avons présenté la logique du programme de CABRI en matière d'évaluation des compétences en GFP ainsi que le cadre conceptuel qui guide le choix de l'approche ainsi que la méthodologie utilisée. La nécessité d'une évaluation rigoureuse des compétences clés en GFP dans les pays africains est enracinée dans les lacunes manifestes dans la compréhension des facteurs structurels affectant l'efficacité des efforts de réforme de la GFP sur l'ensemble du continent. À ce titre, l'évaluation tente d'accorder une attention particulière à la distinction entre les résultats de la réforme de la GFP et les compétences sous-jacentes qui interagissent souvent avec les politiques pour mener à ces résultats. Nous faisons tout notre possible pour examiner à la fois les dimensions organisationnelles et de personnel des compétences en GFP dans des domaines spécifiques jugés prioritaires par les fonctionnaires des pays, puisque nécessitant des données probantes supplémentaires.

Nous prévoyons que chaque évaluation aura de vastes implications sur le plan des politiques pour le pays en question ainsi que pour ses partenaires régionaux et internationaux du développement qui travaillent dans le domaine de la GFP. Une grande partie de la valeur ajoutée provient du fait de ne pas se contenter de résumer les informations brutes obtenues grâce à des interviews et de faire connaître l'interaction des divers facteurs qui peuvent avoir conduit aux compétences existantes ou à leur inexistence. Bien que les compétences organisationnelles et du personnel soient analysées séparément, les principales conclusions sont indissociables, révélant le lien entre les ressources humaines et les éléments institutionnels de la réforme de la GFP.

Références

- Allen, R., Hurcan, Y., Murphy, P., Queyranne, M. & Yläoutinen, S. (2015). 'The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries', Document de travail du FMI, WP/15/232.
- Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules of Realistic Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., De Renzio, P., Krause, P. & Seligmann, R. (2014). « C'est ça la GFP ! », Document de travail n° 285, Centre pour le Développement international, Université d'Harvard.
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press.



- Baser, H. & Morgan, P. (2008). 'Capacity, Change and Performance: Study Report', European Center for Development Policy Management, Document de réflexion n° 59B.
- CABRI (2017). « Les compétences des ministères des Finances et de la Planification pour coordonner les dépenses en capital et ordinaires : Rapport de synthèse », Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire.
- Dressel, B. & Brumby, J. (2012). 'Enhancing Capabilities of Central Finance Agencies: From Diagnosis to Action', Document-cadre, Banque mondiale.
- Krause, P., Hadley, S., Mustapha, S. & Welham, B. (2016). 'The Capabilities of Finance Ministries', Research Report, Overseas Development Institute.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayne, Q., De Jong, J. & Fernandez-Monge, F. (2020). 'State Capabilities for Problem-Oriented Governance', *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 33–44.
- Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Secrétariat PEFA (2016). « PEFA : Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques », septembre 2016, Washington D.C.
- Secrétariat PEFA (2018). 'Stocktake of PFM Diagnostic tools 2016', Washington D.C.
- Whiteman, J.L. (2013). 'Measuring the Capacity and Capability of Public Financial Management Systems', *International Public Management Review*, 14(2), 39–65.
- Williams, M. (2020). 'Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform', *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339–357.
- PEFA Secretariat (2016). 'PEFA: Framework for Assessing Public Financial Management', Washington D.C.
- PEFA Secretariat (2018). 'Stocktake of PFM Diagnostic tools 2016', Washington D.C.
- Whiteman, J.L. (2013). 'Measuring the Capacity and Capability of Public Financial Management Systems', *International Public Management Review*, 14(2), 39–65.
- Williams, M. (2020). 'Beyond State Capacity: Bureaucratic Performance, Policy Implementation and Reform', *Journal of Institutional Economics*, 17(2), 339–357.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI)
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062
South Africa (Afrique du Sud)
Telephone: +27 (0)12 492 0022
Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org