

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**SÉRIE DE RAPPORTS
D'ÉVALUATION DES
COMPÉTENCES EN GFP
N° 3**



**Capacités institutionnelles et
personnelles pour la
budgétisation et le suivi des
programmes en Éthiopie**

Table des matières

<i>Tableaux et figures</i>	3
<i>Remerciements</i>	3
<i>Résumé exécutif</i>	4
1 Introduction	7
2 Contexte	9
Contexte économique.....	9
Historique de la réforme de la PFM.....	10
Mise en œuvre de PBB.....	10
3 Capacités de planification du programme	12
Capacités de planification et de budgétisation au niveau macro.....	12
Capacités de planification au niveau sectoriel et en aval : Études de cas.....	13
Résumé.....	16
4 Suivi et évaluation	17
Capacités de suivi et d'évaluation au niveau macro.....	17
Capacités de suivi et d'évaluation au niveau sectoriel et en aval : Études de cas.....	18
Résumé.....	20
5 Capacités de contrôle du budget	21
Bureau du vérificateur général du Canada.....	21
Conseil d'État régional d'Oromia : Comité permanent du budget et des finances.....	22
Résumé.....	22
6 Capacités du personnel	23
7 Réforme de l'écosystème	30
8 Discussion des principaux résultats	35
Capacités analytiques.....	35
Capacités de coordination.....	35
Capacités de régulation/surveillance.....	36
Considérations d'économie politique.....	36
Compétences et motivation.....	37
9 Conclusion	38
<i>Références</i>	39
<i>Annexe 1 : Méthodologie</i>	40
Scoping.....	40
Recherche documentaire.....	40
Conception des instruments.....	40
Travail de terrain.....	40
<i>Annexe 2 : Institutions couvertes par l'enquête sur le personnel</i>	42

Tableaux et figures

Tableau 1 : Principaux indicateurs économiques	9
Tableau 2 : Résumé des caractéristiques des fonctionnaires de l'échantillon.....	23
Tableau 3 : Dimensions des capacités du personnel	24
Tableau 4 : Prédicteurs du chiffre d'affaires potentiel (estimations logit ordonnées)	26
Tableau A1 : Distribution des postes des répondants de l'échantillon	41
Figure 1 : L'évolution des conclusions de l'audit au cours de la période de mise en œuvre de PBB.....	11
Figure 2 : Distribution des années d'expérience dans l'échantillon	24
Figure 3 : Motivation du personnel et indicateurs associés	25
Figure 4 : Raisons et destinations potentielles de la rotation	27
Figure 5 : Part des fonctionnaires estimant que l'inadéquation des compétences a affecté les performances de leur unité...28	
Figure 6 : Besoins et pratiques en matière de renforcement des capacités.....	28
Figure 7 : Origines des nouvelles idées/pratiques	30
Figure 8 : Processus le plus courant pour réformer les systèmes et pratiques existants	31
Figure 9 : Le rôle et l'efficacité des comités dans les activités de réforme	32
Figure 10 : Le rôle des consultants dans les activités de réforme.....	32
Figure 11 : Part des fonctionnaires faisant état d'une importante collaboration interdépartementale	33
Figure 12 : Principaux facteurs d'amélioration des performances	34

Remerciements

Ce rapport a été rédigé par le Dr Biniyam Bedasso du Secrétariat de CABRI. Le travail de terrain ainsi que la validation ont été menés par Econ Insight Consultancy et Fekadu Berhe. Les commentaires ont été fournis par le Dr Philipp Krause du Secrétariat de CABRI. CABRI remercie l'équipe de fonctionnaires du ministère des Finances et de la Commission pour la planification et le développement qui a aidé à faciliter l'évaluation depuis sa mise en œuvre ainsi qu'à tous les informateurs clés et répondants à l'enquête pour leur participation à l'étude. Le Secrétariat de CABRI exprime également sa gratitude à la Fondation Bill & Melinda Gates pour son soutien inestimable.

BILL & MELINDA
GATES *foundation*

'Bill & Melinda Gates Foundation' is a registered trademark of the Bill & Melinda Gates Foundation in the United States and is used with permission.

Résumé exécutif

Le prochain exercice financier marquera le dixième anniversaire de la mise en œuvre à grande échelle de la budgétisation basée sur les programmes au sein du gouvernement fédéral éthiopien. Cette étape coïncide avec les efforts du gouvernement pour accélérer les préparatifs de mise en œuvre du PBB dans plusieurs États régionaux. En tant qu'exercice de réforme qui tend à transférer plus d'appropriation aux organisations budgétaires, le succès du PBB dépend des capacités de planification et de suivi des entités dépensières ainsi que des institutions de niveau macro. Ce rapport a pour but d'examiner l'état des capacités institutionnelles et des ressources humaines en matière de planification et de suivi des programmes en Éthiopie dans le contexte du déploiement de PBB et de la demande supplémentaire que cette réforme peut imposer à ces capacités dans les organisations budgétaires.¹

Le rapport s'inscrit dans un contexte de préoccupations publiques croissantes concernant la détérioration des résultats des audits dans les institutions fédérales. En tant que tel, il trouve son origine dans l'intérêt manifesté depuis longtemps par le ministère des Finances (Mdf) pour mieux comprendre les capacités sous-jacentes dont l'absence a pu avoir une incidence sur la mise en œuvre efficace de PBB et contribuer à la détérioration des résultats des audits. Toutefois, le rapport ne tente pas d'évaluer directement le niveau et la rigueur de la mise en œuvre effective du PBB au niveau fédéral.

Le gouvernement éthiopien s'est engagé dans une série d'activités de réforme de la gestion des finances publiques (GFP) qui ont été mises en œuvre de manière progressive et graduelle. La croissance substantielle que l'économie a enregistrée au cours des dernières décennies et l'expansion correspondante des activités gouvernementales signifiaient également que l'espace de réforme de la PFM devait s'adapter aux nouveaux défis. Cependant, malgré l'importance croissante des fonctions de planification et de suivi des programmes au sein des entités de dépenses, il existe peu d'examen systématiques des capacités des ministères, départements et agences (MDA) à assumer ces responsabilités.

CABRI a réalisé un examen des capacités de planification et de suivi des programmes des entités fédérales et infranationales à la demande du Ministère des Finances et en collaboration avec une équipe de fonctionnaires du ministère qui a été chargée d'étudier les facteurs affectant l'efficacité de la réforme PBB au niveau fédéral. L'étude consiste en des entretiens approfondis avec 24 informateurs clés de 10 entités fédérales et infranationales, responsables de la planification, de la budgétisation, du suivi et de l'évaluation (S&E) et des fonctions de contrôle. Les entretiens avec les informateurs clés ont porté sur les capacités organisationnelles et systémiques de planification et de suivi des programmes. Les entretiens qualitatifs sont complétés par une enquête quantitative auprès de 200 responsables de la planification, de la budgétisation et du suivi et de l'évaluation de 18 entités fédérales et infranationales, portant sur les capacités du personnel et les expériences de réforme. Les principales conclusions de cette étude sont résumées ci-dessous.

Au niveau des macro-institutions responsables de la planification descendante des programmes (telles que le ministère des Finances et la Commission de planification et de développement), les faiblesses des capacités analytiques sont liées à l'absence de modèles rigoureux et d'exercices de planification de scénarios qui permettraient d'accroître la capacité de réaction aux effets de l'évolution des situations économiques ex ante. Il existe également des lacunes importantes dans la qualité des informations que les institutions de niveau macro reçoivent des MDA dans le cadre des processus de planification des programmes et de formulation du budget. De leur côté, les MDA se plaignent du fait que les exigences des institutions de contrôle en matière d'information peuvent être lourdes, car plusieurs agences disposent de modèles et de directives disparates, ce qui exerce une pression sur leurs ressources en personnel. En ce qui concerne la formation dispensée par le ministère des finances, si le volet de la formation consacré à la formulation du budget est bien développé, le renforcement des capacités des MDA en matière de planification des programmes reste insuffisant.

1 Le champ d'application et la définition de la capacité tels qu'ils sont employés dans ce projet sont suffisamment larges pour englober à la fois la notion étroite de capacité (c'est-à-dire le volume des 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 capacité (c'est-à-dire l'efficacité et l'efficacité des organisations à utiliser ces intrants pour atteindre leurs objectifs).



Une étude de cas du ministère fédéral de la santé (FMoH) révèle que, par le biais d'un processus extensif et itératif, le ministère semble avoir développé de solides capacités pour coordonner la planification des programmes du secteur de la santé à travers les différents niveaux du système fédéral en vue de maintenir un cadre politique national cohérent. Cependant, malgré la machine de planification bien huilée qui caractérise le secteur de la santé, l'exécution du budget peut souffrir d'une allocation inadéquate dans le budget du gouvernement pour couvrir les dépenses de personnel telles que les indemnités journalières et les indemnités de déplacement. Un examen des capacités de planification de l'Autorité des routes d'Éthiopie (ERA) montre que, malgré l'application systématique de critères de faisabilité pour la sélection des projets, les considérations sociales et politiques restent une composante essentielle de la prise de décision dans le cas de projets à fort enjeu comme la construction de routes importantes.

L'expérience de l'université d'Addis-Abeba montre que les retards chroniques dans l'achèvement des projets et les dépenses non planifiées dues à des dépenses d'urgence maintiennent dans le pipeline plus de projets que le ministère des finances ne peut en prévoir dans son budget. Cela signifie que les difficultés d'exécution du budget finissent par se répercuter sur la planification, créant un cercle vicieux de retards de projets et de plans irréalistes. L'étude de cas de l'Autorité pour la recherche et la conservation du patrimoine culturel (ARCCH) fournit des preuves corroborantes de l'impact des retards des projets d'investissement sur la planification ultérieure dans un environnement à forte inflation, en particulier pour les organisations dont le pouvoir de négociation est limité.

Les données relatives aux indicateurs clés de performance (ICP) fournies par les MDA dans le cadre des processus de formulation et de présentation du budget restent rares. Cela s'explique principalement par le manque de capacités et de ressources au niveau des MDA pour collecter et analyser les données nécessaires à un système fiable d'indicateurs clés de performance. Cependant, le cas du FMoH démontre que la combinaison d'une technologie de suivi bien établie et de capacités de coordination suffisantes pourrait aider à créer un cadre solide d'indicateurs clés de performance. Parfois,

comme dans le cas de l'ERA, même s'il existe une quantité substantielle de données collectées au niveau du projet, au niveau du programme, les ICP peuvent rester peu développés et ne pas être clairement définis dans le budget annuel.

Certains informateurs clés ont fait remarquer que l'absence d'action décisive et opportune de la part de la direction en réponse aux informations de suivi pourrait finalement réduire l'incitation à améliorer les capacités de suivi et d'évaluation. Ce problème ne se limite toutefois pas au suivi interne. En ce qui concerne les conclusions des audits également, la faible application des actions correctives aux niveaux politique et administratif semble laisser certaines organisations piégées dans un cycle perpétuel de conclusions défavorables et de suivi inadéquat. Dans certaines des organisations ayant fait l'objet d'une étude de cas, les projets financés par des donateurs peuvent ne pas relever de la structure régulière de suivi et d'évaluation.

En ce qui concerne les capacités de contrôle, le Bureau de l'auditeur général fédéral a continué à renforcer ses capacités à exercer la fonction de contrôle externe, malgré des difficultés importantes pour attirer et retenir des auditeurs suffisamment qualifiés. Au niveau régional, l'étude de cas du Conseil régional de l'État d'Oromia montre qu'une meilleure reconnaissance du rôle de la commission permanente du budget et des finances a renforcé la fonction de contrôle du corps législatif. Toutefois, l'efficacité du travail de la commission est affectée par la grave pénurie de personnel spécialisé pour aider les membres, ainsi que par le manque de formation sur mesure des membres de la commission sur des questions de finances publiques techniquement exigeantes.

Les résultats de l'enquête sur le personnel montrent que, bien que les niveaux de motivation déclarés parmi le personnel de la planification, du budget et du S&E dans les institutions de l'échantillon soient relativement élevés, il y a peu de preuves que le secteur public soit suffisamment compétitif pour attirer les employés en tant qu'option préférée et retenir ceux qui ont des alternatives extérieures pendant une longue période. Le manque d'opportunités de croissance professionnelle et le faible salaire sont deux des plus forts prédicteurs de la rotation potentielle du personnel dans les unités de planification, budget et S&E. Une part importante

des unités dans des domaines tels que la planification, qui nécessitent une expertise technique spécialisée, souffre d'une inadéquation importante des compétences. Cependant, une grande majorité des fonctionnaires interrogés ont indiqué que leurs unités/organisations proposaient des formations sur le tas. Comme on pouvait s'y attendre, les capacités en personnel des administrations régionales sont généralement plus faibles que celles des agences financières centrales fédérales (CFA) ou des MDA.

Enfin, un examen de l'écosystème de la réforme dans les unités de planification, de budget et de S&E de 18 institutions révèle que les agences gouvernementales supérieures sont généralement considérées comme la principale source d'idées de réforme. La très faible proportion de fonctionnaires ayant identifié les consultants et les partenaires de développement

comme les principaux initiateurs d'idées signifie l'autonomie relative des institutions de PFM dans la définition du programme de réforme. En ce qui concerne le processus, les résultats montrent que les revues internes structurées sont le processus le plus couramment utilisé pour conduire la réforme, en particulier dans les CFA et les MDA fédéraux. Près de la moitié des répondants de l'échantillon ont indiqué qu'une part importante du travail dans leur organisation était effectuée par des équipes interdépartementales. Dans l'ensemble, l'échange et l'apprentissage mutuels entre les équipes ainsi que l'application réussie des meilleures pratiques ont été identifiés comme les deux moteurs les plus courants de l'amélioration des performances dans les unités de planification, de budget et de suivi et d'évaluation.

Il y a peu de preuves que le secteur public soit suffisamment compétitif pour attirer les employés en tant qu'option préférée et retenir ceux qui ont des alternatives extérieures pendant une longue période

”

1 Introduction

La popularité croissante de la budgétisation par programme (PBB) a rendu encore plus cruciale la capacité des organisations du secteur public à planifier et à suivre correctement leurs activités pour assurer une prestation de services efficace et l'efficacité du gouvernement. L'Éthiopie a adopté la budgétisation par programme il y a près de dix ans dans toutes les institutions du gouvernement fédéral, en transférant davantage de responsabilités de planification et de suivi aux entités dépensières. Des préparatifs sont en cours pour lancer la PBB dans un certain nombre d'administrations régionales et municipales sélectionnées. Dans ce contexte, le présent rapport vise à examiner l'état des capacités institutionnelles et des ressources humaines en matière de planification et de suivi des programmes en Éthiopie, dans le cadre du déploiement de la budgétisation axée sur les résultats, ainsi que les exigences supplémentaires qu'une telle réforme peut imposer à ces capacités dans les organisations budgétaires.

Malgré l'adoption officielle des règles et procédures formelles du PBB au niveau fédéral, plusieurs questions restent sans réponse quant au niveau et à la rigueur de la mise en œuvre de la réforme ainsi qu'au respect des règles par les parties concernées. En outre, le public s'inquiète de plus en plus de la détérioration des résultats des audits dans les institutions fédérales, dont une partie peut être attribuée aux lacunes dans la mise en œuvre du PBB. Il était donc impératif de procéder à un examen approfondi des capacités sous-jacentes qui sont essentielles au succès de PBB. Ce rapport est le résultat d'une étude menée par CABRI en partenariat avec le Ministère des Finances (MoF) de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, et fait partie d'un effort plus large du gouvernement pour comprendre les facteurs affectant l'efficacité de la réforme PBB au niveau fédéral.

La portée et la définition des capacités telles qu'employées dans ce projet sont suffisamment larges pour englober à la fois la notion étroite de capacité (c'est-à-dire le volume des intrants tels que les ressources humaines et les systèmes de technologies de l'information et de la communication) et la conceptualisation plus intangible des capacités (c'est-à-dire l'efficacité et l'efficacité des organisations dans l'utilisation de ces intrants pour atteindre leurs objectifs). Outre la conceptualisation de base des capacités, le rapport s'appuie sur la classification fonctionnelle des capacités de l'État fournie par Lodge et Wegrich (2014), à savoir la capacité

de prestation, la capacité de coordination, la capacité de régulation et la capacité d'analyse. Cela signifie que les capacités de planification et de suivi des programmes des institutions et des entités de dépenses de niveau macro sont examinées du point de vue des fonctions analytiques, réglementaires et de coordination qu'elles remplissent.

L'examen consiste en des entretiens qualitatifs approfondis avec 24 informateurs clés de 10 entités fédérales et infranationales responsables de la planification, de la budgétisation, du suivi et de l'évaluation (S&E) et des fonctions de contrôle. Les entretiens avec les informateurs clés ont porté sur les capacités organisationnelles et systémiques de planification et de suivi des programmes. Les entretiens qualitatifs sont complétés par une enquête quantitative auprès de 200 responsables de la planification, de la budgétisation et du S&E de 18 entités fédérales et infranationales, portant sur les capacités du personnel et les expériences de réforme. Un compte-rendu détaillé de la méthodologie utilisée pour l'étude est fourni en annexe 1.

Le rapport met en évidence les contraintes qui pèsent sur les capacités des institutions de niveau macro à remplir leurs fonctions de planification et de suivi de haut en bas. Il présente également quatre études de cas représentant différents types de ministères, départements et agences (MDA) fédéraux en termes de taille et de complexité des budgets. Les MDA couverts par les études de cas sont i) le ministère fédéral de la Santé (FMoH), ii) l'Autorité des routes d'Éthiopie (ERA), iii) l'Université d'Addis-Abeba, et iv) l'Autorité pour la recherche et la conservation du patrimoine culturel (ARCCH). Les études de cas mettent en lumière les capacités systémiques et organisationnelles qui sont censées avoir conduit à de bonnes pratiques en matière de planification et de suivi des programmes. Elles tentent également de démêler certains des facteurs endogènes et exogènes qui peuvent avoir conduit à une mauvaise planification et à un suivi inadéquat des programmes budgétaires. Outre les quatre MDA, le rapport présente également les cas de deux organes de contrôle afin de souligner le rôle que ces capacités jouent dans le renforcement des fonctions de planification et de suivi. Le rapport tente d'aborder séparément les aspects organisationnels et personnels des capacités, bien que l'on s'efforce de relier les deux dimensions lorsque cela est possible.

Le reste du rapport est organisé en huit sections. La section 2 fournit un bref aperçu de l'économie éthiopienne et de l'histoire de la réforme de la GFP. La section 3 présente les résultats de l'examen organisationnel des capacités de planification des programmes. La section 4 est consacrée aux capacités de suivi, tandis que la section 5 traite des capacités de contrôle. La section 6 se concentre sur les capacités en matière de ressources humaines en présentant les principaux résultats de l'enquête sur le personnel. La section 7 présente les résultats de l'enquête sur l'écosystème et les pratiques de réforme des institutions fédérales et régionales. La section 8 rassemble certains des résultats les plus marquants des sections précédentes afin d'analyser et d'interpréter les preuves à l'aide d'une lentille spécifique de la capacité de l'État. La section 9 conclut.

Le public s'inquiète de plus en plus de la détérioration des résultats des audits dans les institutions fédérales, dont une partie peut être attribuée aux lacunes dans la mise en oeuvre du PBB

”

2 Contexte

Contexte économique

L'Éthiopie est le deuxième pays le plus peuplé d'Afrique et la quatrième économie d'Afrique subsaharienne. Le pays a enregistré l'un des taux de croissance économique globale les plus élevés au cours des quinze dernières années. Au cours de ces années, l'accent a été mis sur les dépenses d'infrastructure dans le but de stimuler la croissance grâce aux dépenses publiques et à l'amélioration de la productivité qui en résulte. Cependant, l'Éthiopie reste l'une des nations les plus pauvres du monde, avec un revenu par habitant de 602 dollars US (2 221 dollars US en termes de parité de

pouvoir d'achat) en 2019, malgré des gains importants ces dernières années en termes de réduction de l'incidence de la pauvreté mesurée par rapport au seuil de pauvreté national.

Les efforts déployés par l'État pour accroître la capacité de production et les investissements dans le secteur social se sont, dans une certaine mesure, faits au détriment de la stabilité macroéconomique, comme en témoigne le taux d'inflation relativement élevé (tableau 1). En outre, la dette publique a augmenté au cours de la dernière décennie, obligeant le gouvernement à envisager des mesures de stabilisation ces dernières années.

Tableau 1 : Principaux indicateurs économiques

	Moyenne 2015-2019 ou année la plus récente	Années couvertes	Source
Croissance du PIB	8.91	Moyenne 2015-2019	Indicateurs du développement mondial
PIB par habitant (en dollars constants de 2010)	602.6	2019	Indicateurs du développement mondial
PIB par habitant, PPA (dollars internationaux constants de 2017)	2221.4	2019	Indicateurs du développement mondial
Nombre de personnes vivant dans la pauvreté	23.5	2015	Indicateurs du développement mondial
Inflation	11.3	Moyenne 2015-2019	Indicateurs du développement mondial
Ratio dette/PIB	58.5	2020	Fonds monétaire international

Historique de la réforme de la PFM

Le gouvernement fédéral éthiopien s'est engagé dans une série d'activités de réforme de la PFM depuis 1996, date à laquelle un ensemble complet de réformes de la fonction publique a été introduit par l'administration de transition. Le cadre général de la réforme de la fonction publique reposait sur cinq piliers formulés en tant que sous-programmes : gestion et contrôle des dépenses, prestation de services, systèmes de gestion de haut niveau, gestion des ressources humaines et éthique. La majeure partie du programme de réforme de la PFM relève du sous-programme de gestion et de contrôle des dépenses, qui est lui-même divisé en une série de projets, notamment : cadre juridique, réforme du budget, réforme de la gestion de la trésorerie et des décaissements, réforme de la comptabilité, réforme des marchés publics, réforme de la gestion des biens publics, réforme de l'audit interne, réforme des technologies de l'information, transparence et responsabilité financières, réforme de la profession de comptable et d'auditeur et réforme de l'audit externe.

Le gouvernement a adopté une approche largement progressive pour mettre en œuvre la réforme de la PFM en plusieurs phases. Peterson (2001 : 134) décrit comme suit l'approche en trois étapes de la réforme de la GFP en Éthiopie depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000 : « la première étape consiste à promouvoir une *compréhension* généralisée des systèmes existants. La deuxième étape consiste à *améliorer les* systèmes existants pour les rendre plus efficaces. La troisième étape consiste à *développer les systèmes existants* en introduisant de nouvelles caractéristiques qui peuvent les rendre plus efficaces » (souligné dans l'original). Dans le domaine de la réforme du système de budgétisation, l'approche progressive a signifié que, jusqu'en 2004, l'accent a été mis sur l'amélioration de la fonctionnalité de la budgétisation par poste avant d'introduire de nouvelles caractéristiques telles que la budgétisation des performances. En outre, les administrations régionales qui ont été mises en place dans la seconde moitié des années 1990 ont eu plus de temps que le gouvernement fédéral pour acquérir des capacités de base et atteindre une fonctionnalité suffisante avant de se lancer dans des réformes exigeantes.

Mise en œuvre de PBB

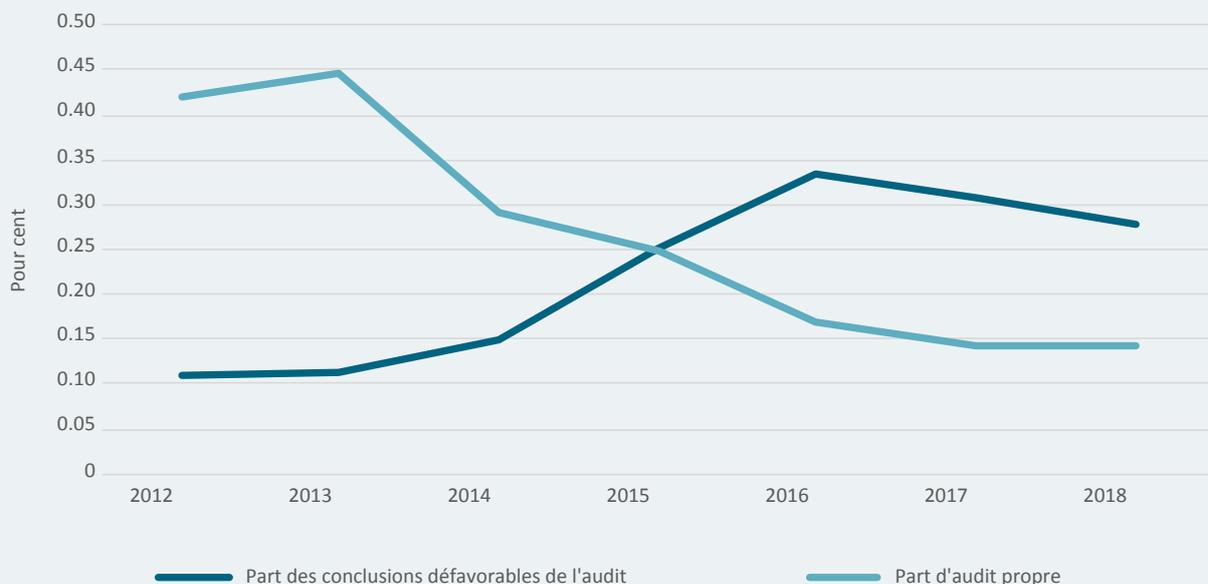
Le gouvernement fédéral a commencé la transition vers le PBB au cours de l'exercice 2005/06 avec des initiatives pilotes mises en œuvre dans quelques entités publiques fédérales. Tous les organismes publics fédéraux ont ensuite mis en œuvre des budgets-programmes à titre expérimental en 2009/10 et 2010/11. Depuis 2011/12, le PBB a été adopté par tous les organismes fédéraux dans sa forme complète. Quelques États régionaux et administrations municipales, dont le SNNPR² et Addis-Abeba, ont expérimenté le PBB en attendant que les préparatifs soient achevés pour un déploiement complet au niveau infranational (MoFEC 2018).

Le travail de fond pour ce rapport comprenait une discussion de groupe avec des fonctionnaires du ministère des Finances pour faire le point sur l'état de la mise en œuvre de PBB. Il ressort de cette discussion qu'en dépit des plans visant à étendre le déploiement de PBB aux États régionaux, aucun examen rigoureux n'a été mené jusqu'à présent pour établir l'efficacité de la réforme dans la réalisation de ses objectifs au niveau fédéral. Cependant, les fonctionnaires du ministère des Finances soulignent que les capacités de planification inadéquates, qui conduisent souvent à des objectifs irréalistes, et les systèmes d'audit interne et externe axés sur la conformité sont deux des défis qui entravent l'efficacité de PBB dans les entités fédérales.

L'un des indicateurs que les responsables des finances publiques citent pour souligner leurs préoccupations quant à l'efficacité du PBB dans l'amélioration de la responsabilisation est le résultat des vérifications effectuées par le Bureau du vérificateur général fédéral (BVG). La figure 1 présente la tendance des vérifications sans réserve par rapport aux constatations défavorables au cours des années qui ont suivi la mise en œuvre à grande échelle du PBB dans l'ensemble du gouvernement fédéral. La diminution de la part des audits sans réserve et l'augmentation de la part des conclusions défavorables sont probablement dues à deux facteurs principaux : l'augmentation du nombre de projets d'investissement complexes mis en œuvre par les organismes publics fédéraux au cours des dernières années et le manque de capacités de contrôle et de suivi internes correspondant à la flexibilité apportée par l'adoption du PBB.

2 Région des nations, nationalités et peuples du Sud

Figure 1 : L'évolution des conclusions de l'audit au cours de la période de mise en œuvre de PBB



Source : Compilé par l'auteur sur la base des rapports annuels de l'OFAG

La dette publique a augmenté au cours de la dernière décennie, obligeant le gouvernement à envisager des mesures de stabilisation ces dernières années

”

3 Capacités de planification du programme

L'utilisation du budget comme un instrument de planification, au lieu d'un moyen de contrôle et de gestion, est considérée comme la marque du passage à la PBB (Schick 1966). Le manuel de politique fiscale du ministère des Finances et de la Coopération économique de l'Éthiopie souligne également que « le PBB a le potentiel d'injecter plus de stratégie dans la budgétisation et plus de contrainte fiscale dans la planification » (MoFEC 2018 : 13). À ce titre, la capacité de planification des MDA est un élément essentiel de la transition de la budgétisation par postes vers le PBB. Cette section présente les principaux résultats des études de cas sur les capacités de planification des programmes dans les institutions de niveau macro telles que le MoF, la Commission de planification et de développement (PDC) et le Bureau des finances et du développement économique d'Addis-Abeba (AABoFED), ainsi que dans un échantillon de MDA. Quatre MDA ont été sélectionnés afin de représenter diverses sections transversales de ministères de tutelle, d'agences et d'institutions de prestation de services de première ligne : le FMOH (grand ministère gérant des programmes complexes), l'ERA (agence responsable de la plus grande part du budget fédéral), l'Université d'Addis-Abeba (institution de prestation de services de première ligne) et l'ARCCH (agence de taille moyenne avec un budget modéré).

Capacités de planification et de budgétisation au niveau macro

Le processus descendant de planification des programmes et de formulation du budget relève de la responsabilité des institutions de niveau macro, notamment le ministère des Finances, le PDC et les bureaux régionaux des finances et de la planification. Le ministère des Finances est chargé d'estimer l'enveloppe des ressources sur la base des données relatives aux recettes provenant du ministère du Revenu et du Trésor public. La majeure partie de la planification des dépenses d'investissement est effectuée par le PDC. Le PDC choisit les projets comme candidats au budget et le MoF décide de l'allocation en fonction de la priorité du gouvernement sur une base annuelle. Au niveau infranational, les bureaux régionaux des finances sont chargés d'allouer la subvention globale aux secteurs.

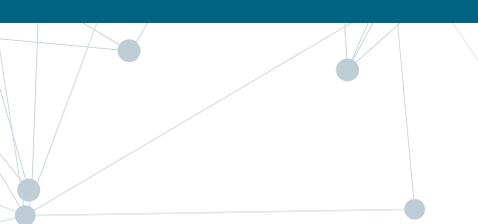
En ce qui concerne les institutions de niveau macro, les principales catégories de capacités requises pour assurer les fonctions de planification et de budgétisation sont l'analyse et la coordination. L'unité des comptes nationaux utilise

des régressions de tendances simples et des projections de croissance pour déterminer les chiffres du PIB nominal que le ministère des Finances utilise pour prévoir les recettes. En l'absence de données fiables sur les bases d'imposition, la plupart des prévisions sont effectuées à partir des projections de croissance du PIB nominal et des élasticités fiscales respectives (voir Geda et Birhanu 2011). Cela rend le processus de prévision des recettes sensible à la précision des spécifications techniques des modèles utilisés pour la projection. L'informateur clé du PDC indique que les données ne constituent pas un problème aussi important dans le processus de macro-prévision que les modèles robustes et dynamiques qui reflètent avec précision l'économie éthiopienne.

Compte tenu des caractéristiques de l'économie éthiopienne, vulnérable aux fluctuations des marchés internationaux, à l'instabilité macroéconomique intérieure et aux risques environnementaux, l'exécution du budget peut être soumise à une trajectoire irrégulière au cours de l'année. Un effort systématique pour atténuer l'impact de ces risques et incertitudes devrait commencer dès le processus de planification. La pratique actuelle, selon le PDC, est de procéder à un examen périodique des risques et incertitudes macro et globaux par le biais d'un comité composé de macro-institutions. Cependant, rien n'indique l'existence de capacités pour des processus d'analyse des risques plus systématiques tels que la planification de scénarios.

Outre l'analyse et les prévisions macroéconomiques, les institutions de niveau macro sont également censées effectuer une analyse des dépenses. C'est particulièrement le cas dans les unités administratives infranationales qui n'ont pas encore mis en œuvre le PBB. Depuis quelques années, l'AABoFED n'a pas mis à jour l'analyse des dépenses qu'elle utilise pour la planification. Cela est dû au manque de capacité du personnel interne pour des tâches allant au-delà des missions de routine quotidiennes. Les macro-institutions de niveau fédéral qui ont adopté le PBB attendent des MDA budgétaires qu'ils effectuent leur propre analyse pour identifier les priorités du programme. Cependant, le ministère des finances indique qu'il n'y a pas d'incitations fortes pour que les MDA effectuent des analyses rigoureuses afin d'attribuer des notes aux priorités concurrentes en fonction de critères tels que le potentiel de croissance et la durabilité environnementale.

La fonction de coordination des institutions de niveau macro dans le processus de planification et de formulation du



budget concerne la collecte des données, des demandes et des rapports des MDA. À cet égard, les macro-institutions individuelles semblent avoir des capacités suffisantes pour gérer le processus conformément au calendrier budgétaire annuel. Cependant, du point de vue des MDA, le manque de cohérence dans les dimensions de planification et de rapport du processus crée des inefficacités, car on attend souvent d'eux qu'ils remplissent de multiples modèles pour divers organes de contrôle. Dans cette optique, l'ambition de réaliser «un plan, un budget», comme l'a exprimé le PDC, va nécessiter des capacités de coordination plus solides impliquant des institutions clés telles que le ministère des finances, le PDC, la commission permanente du parlement et la commission de la fonction publique.

L'autre fonction souvent assumée par les institutions de niveau macro en relation avec la planification et la formulation du budget est le renforcement des capacités des MDA. Le ministère des Finances, en partenariat avec l'Université de la fonction publique, a mis en place des capacités de base pour dispenser régulièrement des formations sur la planification et la formulation du budget. Toutefois, l'incapacité des MDA à déléguer du personnel approprié et qualifié pour la formation peut considérablement compromettre l'efficacité de l'exercice de renforcement des capacités par un effet domino de transfert médiocre des connaissances aux opérateurs en aval dans les MDA. En outre, alors que la composante de la formation relative à la formulation du budget a été bien développée, l'informateur clé du PDC reconnaît que le renforcement des capacités des MDA en matière de planification des programmes reste inadéquat. Ce constat est renforcé par l'informateur clé du ministère des Finances, qui estime que les MDA pourraient tirer grand profit d'une formation sur l'harmonisation des plans et du budget.

La plupart des capacités de planification et d'élaboration du budget évoquées ci-dessus sont, dans une certaine mesure, fonction de la capacité en ressources humaines des institutions de niveau macro responsables de ces fonctions. La direction du budget du ministère des Finances ne dispose actuellement que de la moitié des effectifs approuvés. Cette pénurie de personnel est encore exacerbée, du moins temporairement, car certains employés subalternes travaillent à temps réduit parce qu'ils s'inscrivent à des programmes de troisième cycle. À l'exception d'efforts sporadiques de renforcement des capacités initiés par des employés individuels ou d'une assistance technique externe, il ne semble pas y avoir de renforcement structuré et continu des capacités pour

tenir le personnel de la direction du budget au courant des nouveaux développements dans le domaine. Le manque de dynamisme dans le renforcement des capacités internes semble être partagé par le PDC, qui admet devoir faire appel à des consultants pour des tâches qui peuvent nécessiter une innovation, en grande partie parce que les compétences requises sont rares en interne. En ce qui concerne l'AABoFED, le manque de transparence en matière de promotion est au cœur des problèmes de ressources humaines de son unité de planification, ce qui semble avoir alimenté la forte rotation du personnel.

Capacités de planification au niveau sectoriel et en aval : Études de cas

Ministère fédéral de la santé

Le FMOH est chargé de formuler et de superviser la mise en œuvre de la politique nationale de santé en partenariat avec les bureaux régionaux de la santé. En tant qu'organisation chargée de gérer des programmes complexes qui sont au cœur des objectifs de développement mondiaux et nationaux, le FMOH entreprend une planification approfondie impliquant des myriades de parties prenantes allant du gouvernement local aux partenaires du développement. À ce titre, le ministère expérimente depuis 2007 des moyens de créer une meilleure harmonisation entre le plan et le budget. Grâce à un processus étendu et itératif, le ministère semble avoir développé de solides capacités pour coordonner la planification des programmes du secteur de la santé à travers les différents niveaux du système fédéral, en vue de maintenir un cadre politique national cohérent. L'accent est mis sur le principe «un plan, un budget, un rapport», qui consiste à s'en tenir à un plan stratégique sectoriel et à faire en sorte que le budget reflète ce plan.

Le FMOH utilise des outils et des cadres standard pour la planification, tels que le tableau de bord prospectif et la gestion de projet stratégique. Le processus de planification comprend la préparation des activités détaillées et des besoins de financement pour chaque programme dans chaque *woreda* (district) et institution. Au début du cycle, le ministère fournit un modèle de planification et des directives qui seront utilisés par toutes les parties, alors que la planification commence au niveau du *woreda* et remonte jusqu'au niveau du ministère fédéral après diverses étapes d'agrégation. Le ministère propose également une formation

de formateurs aux représentants des bureaux régionaux de la santé qui, à leur tour, adaptent le modèle de planification au contexte de leur région et dispensent une formation au niveau des *woredas*. Le plan de mobilisation des ressources comprend normalement la contribution des partenaires de développement à chaque programme au niveau du *woreda*. Une fois que les plans sont agrégés jusqu'au niveau national, le directeur respectif du ministère évalue la faisabilité et la cohérence des plans.

L'un des aspects les plus remarquables du processus de planification adopté par le FMOH est la mesure dans laquelle il a réussi à construire un processus de planification du secteur de la santé cohérent au niveau national autour des caractéristiques particulières d'un système fédéral qui met l'accent sur l'autonomie infranationale. Ceci indépendamment de la différence entre les systèmes de budgétisation actuellement employés aux niveaux fédéral et sous-national. Les capacités de coordination du ministère sont essentielles pour gérer le processus verticalement, en impliquant les différents niveaux du système fédéral, ainsi qu'horizontalement, entre les multiples parties prenantes locales et internationales. L'un des mécanismes par lesquels le secteur tente de concilier la nécessité d'une cohésion politique nationale avec l'impératif constitutionnel de l'autonomie des États régionaux est un comité directeur conjoint du FMOH et de tous les bureaux de santé régionaux qui se réunit tous les deux mois pour délibérer sur les questions stratégiques et examiner les progrès réalisés.

Indépendamment d'une planification bien coordonnée, l'exécution du budget peut souffrir de l'insuffisance des dispositions prévues dans le budget du gouvernement pour couvrir les dépenses de personnel telles que les indemnités journalières et les indemnités de déplacement. Dans une situation où les projets financés par le gouvernement sont mis en œuvre parallèlement à ceux financés par les donateurs, l'absence d'incitations suffisantes semble avoir encouragé le personnel à consacrer plus de temps aux activités financées par les donateurs au détriment du travail financé par le gouvernement. En outre, la rotation fréquente des dirigeants semble avoir entraîné un changement constant des priorités, ce qui, en fin de compte, rend la planification et l'exécution des dépenses d'investissement plus difficiles.

Autorité des routes d'Éthiopie

L'ERA est chargée de gérer la part la plus importante du budget annuel du gouvernement fédéral allouée à un seul secteur. Elle est également unique dans le sens où elle est chargée d'un mandat assez simple - construire des routes, avec une juridiction couvrant l'ensemble du pays sans tenir compte des frontières régionales. En tant que tel, les capacités de planification des dépenses d'investissement sont essentielles à la performance de l'autorité dans l'exécution de son mandat.

L'ERA a utilisé le plan national quinquennal de croissance et de transformation comme cadre de planification stratégique pour les projets d'investissement à moyen terme. Le processus de planification annuelle couvre à la fois les dépenses d'investissement et les dépenses récurrentes. Les directions générales de la gestion de la construction préparent leurs plans respectifs pour l'année fiscale, y compris le nombre de kilomètres de route qu'elles ont l'intention de construire et le budget nécessaire pour ces projets. Une fois ces plans rassemblés, l'agrégation et le rapprochement des plans sont effectués au niveau central. Il semble que les capacités de coordination requises pour faciliter le processus de planification ne soient pas aussi étendues que celles d'autres institutions fédérales telles que le FMOH, car toutes les antennes régionales relèvent directement de la structure nationale.

La planification des programmes de construction et de modernisation des routes nécessitera probablement une hiérarchisation minutieuse des propositions concurrentes nécessitant des ressources importantes. Les projets proposés sont notés en fonction d'une série de critères, dont le volume de trafic, le potentiel de connectivité, le niveau de développement de la communauté, le potentiel d'investissement et la contribution au commerce international (proximité des corridors d'exportation). Même si la faisabilité est considérée comme une condition nécessaire à la sélection des projets, des considérations sociales et politiques sont utilisées pour hiérarchiser davantage les projets réalisables. Indépendamment des critères de notation établis pour la hiérarchisation des projets, la manière dont les données sont obtenues et analysées pour noter chaque projet candidat sur chaque critère n'est pas évidente. La capacité analytique de l'ERA à noter les projets aussi objectivement que possible fait partie intégrante de sa capacité à planifier et à exécuter son budget d'investissement de manière efficace et équitable.

En raison de la taille et de la durée des projets de construction routière, leur exécution peut souvent être soumise à des risques et des incertitudes importants. Les informateurs clés de l'ERA ont identifié trois sources principales de risques et d'incertitudes auxquelles est confrontée la mise en œuvre des programmes : les litiges relatifs aux droits de passage, les problèmes de sécurité dans certaines parties du pays (bien que cela soit plus temporaire que d'autres) et la pénurie de devises étrangères. L'ERA a accumulé une grande expérience dans le traitement des litiges relatifs aux droits de passage, qui constituent sans doute l'obstacle le plus courant dans les projets routiers. Par conséquent, le plan annuel tient systématiquement compte des mesures à prendre pour résoudre les problèmes d'emprise avant le début d'un projet. Cela implique souvent une coordination entre l'ERA et les acteurs régionaux et *au niveau des woredas*. Le modèle de planification est également conçu de telle sorte que, dans le cas de projets pluriannuels, les leçons tirées de la mise en œuvre de l'année précédente sont explicitement enregistrées avant d'établir les plans pour l'année fiscale à venir.

Les pénuries récurrentes de devises étrangères auraient eu un impact significatif sur la mise en œuvre des projets de construction routière à forte intensité d'importations. Ceci est dû au rationnement des devises étrangères par la banque centrale. Mais il semble que l'ERA ne dispose pas d'un processus établi pour trouver et intégrer les prévisions d'approvisionnement en devises dans ses exercices de planification et de formulation du budget. De même, l'inflation et le dépassement des coûts des projets d'investissement qui l'accompagne posent des problèmes importants pour la planification et l'exécution des grands projets. Bien que l'unité de planification tente de tenir compte de l'inflation, l'instabilité considérable des prix locaux et des prix à l'importation rend difficile une prévision précise des niveaux de prix. Étant donné que les prévisions de change et d'inflation sont idéalement effectuées au niveau macro par la banque centrale et l'agence centrale des statistiques, le processus de planification pourrait bénéficier d'une meilleure analyse et d'un meilleur flux d'informations entre ces organisations et les institutions budgétaires telles que l'ERA.

Université d'Addis Abeba

En tant que plus grand et plus ancien établissement d'enseignement supérieur du pays, l'université d'Addis-Abeba gère des projets d'enseignement, de recherche et d'expansion physique de grande envergure grâce à un financement fédéral direct. L'université étant composée de plusieurs collèges et facultés, la planification nécessite une coordination importante entre de multiples entités aux intérêts divers. Par conséquent, une grande partie de la planification de haut niveau est effectuée par un comité composé des plus grands collèges et facultés. On peut toutefois se demander si un comité est un mécanisme de coordination efficace pour un processus qui pourrait nécessiter des considérations objectives sur l'allocation des ressources.

Les programmes budgétaires sont tirés de la déclaration de mission de l'université. Cependant, en tant qu'institution prestataire de services avec des entrées et des sorties clairement définies, les résultats changent rarement alors que les objectifs sont révisés régulièrement. C'est sans doute en partie la raison pour laquelle la planification budgétaire s'appuie davantage sur l'historique des dépenses que sur la définition de priorités stratégiques. Il semble que l'élément le plus critique pour la formulation du budget soit le nombre d'étudiants inscrits/attendus dans une certaine faculté/collège. Le nombre d'étudiants détermine souvent le nombre de projets d'investissement entrepris par l'université, qui consistent généralement en la construction de salles de classe et de bâtiments résidentiels.

L'une des principales difficultés auxquelles l'université est confrontée se situe au niveau de la gestion des dépenses en capital. Des rapports consécutifs du vérificateur général montrent que de nombreuses universités du pays ont du mal à maintenir des pratiques acceptables de gestion de

leurs projets d'investissement. Des informateurs clés de l'Université d'Addis-Abeba ont révélé que le sur-engagement des dépenses d'investissement par les unités mettant en œuvre des projets de construction est devenu un problème important. Les bureaux de projet signent parfois des contrats dépassant le budget alloué en prévision d'un budget supplémentaire. Cela s'explique en partie par les retards chroniques dans l'achèvement des projets et les dépenses imprévues dues aux dépenses d'urgence, qui maintiennent dans le pipeline plus de projets que le ministère des Finances ne peut en prévoir dans son budget. Ce problème s'aggrave lorsque le gouvernement tente de freiner la croissance des dépenses publiques, comme il l'a fait ces dernières années. Dans l'ensemble, ce défi met en évidence des lacunes dans les capacités administratives et les incitations politiques à optimiser l'utilisation du budget d'investissement face à des contraintes macroéconomiques globales.

Enfin, on a le sentiment que les processus de planification et de budgétisation à l'université ne sont que faiblement liés. Selon les informateurs clés, une partie du problème est que les deux unités relèvent de différentes ailes de la structure organisationnelle, ce qui crée un manque de mécanismes de coordination formels. En fin de compte, cela a limité la communication entre les deux unités à l'échange de rapports.

Autorité pour la recherche et la conservation du patrimoine culturel

L'ARCCH suit de près le Growth and Transformation Plan quinquennal comme référence pour guider la planification annuelle. Une raison potentielle qui peut avoir rendu plus facile pour l'autorité de s'en tenir au plan stratégique avec peu de perturbation à court terme est que le domaine des services qu'elle fournit habituellement n'est pas soumis à la prise de décision politique. En plus du plan stratégique, les performances antérieures sont utilisées comme un facteur clé dans la priorisation des projets. Les informateurs clés ont indiqué que, comme l'organisation dispose de ressources limitées, le processus de planification vise souvent à donner la priorité aux questions qui, si elles sont traitées, sont plus susceptibles d'aider l'organisation à s'attaquer à d'autres problèmes. Bien qu'il s'agisse d'une stratégie souhaitable pour une organisation disposant de ressources limitées, il n'est pas certain que l'autorité dispose des capacités analytiques requises pour exposer clairement les impacts de second ordre des résultats du programme en maximisant l'optimisation des ressources.

Certains des défis que l'autorité rencontre dans la gestion du budget d'investissement en relation avec ses projets de restauration illustrent les problèmes de planification budgétaire auxquels sont confrontés les MDA dont le pouvoir de négociation est limité. Le problème provient souvent de retards de projets causés par des facteurs internes ou externes. Ces retards obligent généralement l'autorité à reporter les budgets des projets dans l'environnement de forte inflation qui a caractérisé l'économie éthiopienne

au cours des quinze dernières années. Cela signifie que la variation des coûts devra être ajoutée dans les demandes budgétaires ultérieures, ce que le ministère des finances n'acceptera pas nécessairement dans le cas d'organisations au pouvoir de négociation limité. Cela pourrait à son tour entraîner de nouveaux retards dans les projets, créant ainsi un cercle vicieux d'inflation des coûts et de retards qui, en fin de compte, peut avoir un impact négatif sur le processus de planification.

La stratégie la plus réalisable pour éviter le scénario ci-dessus pour une organisation comme l'ARCCH est de renforcer les capacités internes de gestion des contrats et des risques. Il a été indiqué que la nature urgente et non planifiée de certains des travaux de restauration que l'autorité doit entreprendre peut contribuer à des retards dans les projets prévus. Mais l'autorité tente d'atténuer la pression exercée par les demandes de restauration sur son budget limité en distribuant une partie de la charge aux États régionaux. Il semble qu'il existe des capacités de coordination suffisantes pour y parvenir de manière continue.

Résumé

La qualité de la planification des programmes peut être influencée par les capacités des institutions de niveau macro qui sont responsables de la planification budgétaire descendante, ainsi que par les entités de dépenses qui sont chargées de la formulation détaillée des programmes dans le cadre du PBB. Les capacités de modélisation et la qualité des informations remontant des MDA sont identifiées comme des contraintes clés du côté des institutions de niveau macro. Cependant, les MDA considèrent également que la demande fragmentée d'informations de la part des institutions de contrôle est onéreuse. Même si les MDA peuvent introduire d'importantes innovations organisationnelles pour améliorer les capacités de coordination afin de faciliter la planification, des contraintes structurelles telles qu'une provision insuffisante pour les dépenses de personnel peuvent finir par étouffer l'effort. Dans certaines organisations, les retards dans l'achèvement des projets et les dépenses non planifiées dues à des dépenses d'urgence maintiennent plus de projets dans le pipeline que le MDA ne peut en prévoir dans son budget. Cela signifie des difficultés d'exécution du budget.

Les capacités de modélisation et la qualité des informations remontant des MDA sont identifiées comme des contraintes clés du côté des institutions de niveau macro

”

4 Suivi et évaluation

Étant donné que la principale raison d'être de la réforme PBB est de mieux aligner les objectifs politiques sur l'allocation des ressources, il est impératif que les entités dépensières disposent de solides systèmes de suivi et d'évaluation pour vérifier si les objectifs fixés dans le cadre du processus d'affectation sont atteints. Un examen préliminaire des défis rencontrés dans la mise en œuvre de la réforme PBB, mené par le personnel du Ministère des Finances, a identifié les faibles capacités de suivi et d'évaluation des MDA comme l'un des goulots d'étranglement qui compromettent l'efficacité de la réforme. En conséquence, cette section examine les capacités de suivi et d'évaluation au niveau macro et sectoriel des institutions fédérales et de l'administration de la ville d'Addis-Abeba. Les mêmes organisations que dans la section précédente sont utilisées comme études de cas.

Capacités de suivi et d'évaluation au niveau macro

Le suivi de l'exécution du budget fait partie intégrante des mandats des institutions de niveau macro telles que le ministère des Finances, le PDC et les bureaux régionaux des finances. Outre le travail de suivi et d'évaluation qui doit avoir lieu au niveau des institutions de mise en œuvre, le ministère des Finances est également responsable du suivi de l'exécution du budget annuel, tandis que le PDC est chargé du suivi des projets d'investissement. L'AABoFED, pour sa part, assure le suivi des projets d'investissement exécutés par toutes les unités relevant de l'administration de la ville. Dans le contexte de PBB, la responsabilité de suivi budgétaire des macro-institutions va bien au-delà du suivi des performances financières pour s'étendre au suivi des résultats par rapport aux dépenses.

Les capacités institutionnelles permettant de faciliter la circulation des informations de suivi et d'analyser ces données sont un élément clé du S&E au niveau macro. Le ministère des Finances est censé, selon la proclamation de la PFM, intégrer la formulation et le suivi du budget en exigeant des MDA qu'ils soumettent les performances de l'année précédente et du semestre en cours avec les demandes de budget pour l'année fiscale à venir. Cependant, il est indiqué que les MDA ne soumettent pas toujours les rapports de performance requis en raison de l'absence de mécanismes

d'application. En outre, le contenu informatif des rapports soumis au ministère des Finances varie considérablement, contenant souvent des détails maigres concernant les résultats de programmes complexes. En outre, même lorsque ces informations sont fournies dans les rapports, elles sont difficiles à vérifier compte tenu des capacités internes du ministère des finances.³

Le PDC a récemment dévoilé un nouveau cadre pour le suivi et l'évaluation des projets d'investissement, y compris la révision des manuels existants. Au niveau politique, il est reconnu que l'absence de systèmes de S&E solides affecte les résultats du développement. L'informateur clé du PDC reconnaît que la qualité des données de suivi reste un handicap important, car il y a des incohérences dans les rapports reçus sur une base trimestrielle. Le problème de qualité s'étend aux données fournies par l'Agence centrale des statistiques, qui sont parfois utilisées pour établir les bases de référence du programme pour l'évaluation de l'impact.

Au niveau infranational, l'AABoFED semble avoir adopté une approche plus pratique pour le suivi des projets. La demande d'informations de suivi au sein de l'administration de la ville est en augmentation, ces données étant utilisées pour orienter les réaffectations budgétaires et les priorités d'audit. L'unité de S&E est responsable du suivi de plus de 3 800 projets, mais elle ne compte que six personnes. Par conséquent, elle ne prend qu'un petit échantillon de projets à contrôler et s'appuie sur les unités administratives des sous-ville pour collecter d'autres données de contrôle. La qualité des informations dépend donc des capacités des structures de niveau inférieur, qui ne sont pas toujours suffisamment solides. La ville s'efforce d'accroître la pertinence du processus de suivi en encourageant les bonnes performances par des récompenses aux propriétaires de projets.

Les indicateurs clés de performance (ICP) sont une composante essentielle du suivi de l'exécution du budget-programme au niveau fédéral. Il est à noter que la récente réforme du cadre de suivi entreprise par le PDC a conduit à l'élaboration d'une série d'ICP pour divers secteurs clés. Toutefois, l'informateur clé du ministère des finances a signalé que la direction du budget obtient rarement des informations fiables sur les indicateurs clés de performance, que ce soit à partir des budgets ou des rapports d'exécution soumis par les ministères du développement. Cela s'explique principalement

3 Au moment des entretiens, le ministère des Finances était en train de mettre en place une unité dédiée au suivi et à l'évaluation afin de remédier à ce manque de capacité.

par le manque de capacités et de ressources au niveau des MDA pour collecter et analyser les données nécessaires à un système fiable d'indicateurs clés de performance. Bien que le gouvernement alloue des ressources substantielles à l'Agence centrale des statistiques et aux secteurs pour collecter les données de suivi, de nombreuses organisations comptent encore sur les fonds des donateurs pour couvrir le coût relativement élevé de la collecte des informations de suivi. En général, les projets financés par les donateurs sont soumis à un S&E plus régulier et plus rigoureux que les projets financés par le gouvernement.

En termes de capacités de base pour le S&E, les compétences et la technologie sont identifiées comme des contraintes clés par toutes les institutions de niveau macro. Les capacités de S&E restent précaires dans de nombreuses institutions en raison de la forte rotation du personnel. Dans un domaine aussi dynamique que le S&E, qui nécessite également une mémoire institutionnelle importante, la rotation du personnel empêche les possibilités d'apprentissage continu. Au niveau infranational, où le trafic d'informations de S&E est plus important, le manque de solutions technologiques adaptées, telles que les logiciels de suivi de projet, est mentionné comme un handicap important. Selon l'AABoFED, la collecte des données pour un seul rapport de suivi peut prendre plus de deux mois avec le système manuel qu'elle utilise actuellement. L'absence d'un système intégré de suivi des projets rend notoirement difficile l'obtention de données complètes sur les contrats et les paiements de la part d'un ensemble diversifié d'organismes relevant de l'administration municipale.

Capacités de suivi et d'évaluation au niveau sectoriel et en aval : Études de cas

Ministère fédéral de la santé

Le FMOH s'est efforcé d'améliorer son processus de suivi et d'évaluation dans le cadre de l'initiative « un plan, un budget, un rapport ». De la même manière que pour le processus de planification, une série de parties prenantes, y compris les unités gouvernementales infranationales, participent au suivi des programmes. Le ministère a développé un cadre étendu d'indicateurs clés de performance et de mesure de la performance globale, y compris des objectifs trimestriels évalués au niveau des directions et des régions. Il existe également un processus structuré et participatif de révision des indicateurs qui a lieu tous les cinq ans. À cet égard, le ministère semble avoir tiré parti de ses capacités de coordination pour mettre en place un système solide de suivi du secteur de la santé dans tout le pays, malgré les contraintes d'autonomie régionale.

La numérisation du cadre « un plan, un budget, un rapport » par le biais du système d'information sanitaire de district (DHIS) a atteint une couverture universelle, bien que la qualité

et les délais des données fournies par les différentes parties ne soient pas uniformes. Les principaux utilisateurs des informations de suivi reçoivent des identifiants d'accès qui leur permettent d'utiliser le système de manière transparente. Lors de la compilation des rapports de suivi, les données du DHIS sont complétées par des rapports administratifs, en particulier dans le cas de nouvelles initiatives qui ne sont peut-être pas suffisamment représentées sur la plateforme numérique. L'un des avantages du déploiement du DHIS à tous les niveaux du système de santé est d'accroître la responsabilité et la traçabilité en réduisant le nombre de points de collecte de données.

L'effort de numérisation est censé accroître les capacités d'analyse pour le suivi des programmes au niveau fédéral. Mais il existe un degré important d'interdépendance entre les capacités au niveau fédéral et infranational. Bien que le système aide à vérifier la qualité des données provenant des unités de niveau inférieur dans une certaine mesure, il existe des facteurs non techniques, notamment géographiques, qui réduisent la qualité et l'actualité des informations. En outre, l'efficacité globale de la plateforme numérique comporte également une dimension d'externalité de réseau - un système et des capacités solides au niveau du FMOH pourraient être sapés par le manque d'infrastructures fiables dans les unités de niveau inférieur.

Les informateurs clés font remarquer que la qualité et l'accessibilité croissantes des données de suivi créent leur propre demande parmi les utilisateurs internes et externes. En interne, les données recueillies par le système de suivi sont regroupées sur une base semestrielle et utilisées pour classer les performances des directeurs par rapport à leurs plans de dépenses mensuels. Il y a eu quelques tentatives d'utiliser les données de suivi pour récompenser des individus ainsi que des unités. Toutefois, les informateurs clés estiment que ces tentatives ont eu pour conséquence involontaire de démotiver les fonctionnaires en raison des incohérences du cadre de mesure de la performance, notamment la difficulté de mesurer la performance dans certains domaines par rapport à d'autres. La rotation des dirigeants au FMOH a également sapé les initiatives visant à utiliser le suivi pour récompenser les performances.

Il semble que le suivi interne des aspects techniques et physiques de la mise en œuvre des programmes du secteur de la santé se déroule plus facilement que les rapports sur l'exécution financière. Par exemple, les informateurs clés ont fait remarquer que le manque de souplesse dans la conception du système intégré de gestion financière (SIGF), qui permet de prendre en compte plusieurs sources de financement pour un seul programme, ce qui est assez courant dans le secteur de la santé, a créé des problèmes de rapport. En outre, il a été signalé que les régions n'envoient pas toujours en temps voulu des rapports complets sur l'utilisation du budget. Indépendamment de la rationalisation du processus de suivi dans le secteur de la santé, les informateurs clés ont noté que le résultat final en termes d'information de la prise de décision au niveau macro pourrait être compromis

en raison de la fragmentation des cadres de rapportage du ministère des Finances, du PDC, de la fonction publique et du parlement. La récente réforme du PDC, qui a introduit les Master Reporting Guidelines, devrait permettre de relever ce défi.

Enfin, il est souligné qu'une grande partie du succès des initiatives de S&E du FMOH est attribuable au soutien et à l'assistance technique des donateurs. En d'autres termes, les ressources allouées par le budget du gouvernement sont insuffisantes pour les vastes activités de S&E que le ministère entreprend, et les besoins en personnel ne sont pas couverts par le type de compétences que l'échelle des salaires du secteur public est capable d'attirer et de retenir. En général, le FMOH a été en mesure de développer des capacités importantes parce qu'il est intégré dans un écosystème mondial d'innovations de systèmes de santé publique qui sont facilement adaptables à son contexte.

Autorité des routes d'Éthiopie

En tant qu'organisation principalement responsable de la construction et de l'entretien des routes du pays, le processus de S&E de l'ERA présente des caractéristiques distinctes dans la mesure où il requiert une expertise importante en matière d'ingénierie. Cela signifie parfois que la majeure partie de la responsabilité de la collecte des données techniques est confiée à des consultants de projet indépendants. Même s'il s'agit souvent de l'approche la plus réalisable d'un point de vue technique et logistique, la manière dont la responsabilité de la qualité des données est établie n'est pas tout à fait claire, étant donné que les entrepreneurs et les consultants sont des opérateurs du secteur privé. Les aspects financiers des données de suivi sont obtenus auprès du département financier de l'autorité sur une base mensuelle. À cet égard, certains des défis les plus difficiles à relever par l'unité de S&E sont liés à des divergences dans l'état d'exécution physique et financière qui sont difficiles à concilier sur la base des seuls rapports de tiers.

Même si une quantité importante de données est collectée au niveau du projet, au niveau du programme, les indicateurs clés de performance ne sont pas bien développés et ne sont pas clairement définis dans le budget. Dans une certaine mesure, cela peut être lié aux lacunes de la formation sur la budgétisation des programmes dispensée au personnel de planification et de S&E de l'ERA. La rotation du personnel déjà formé au PBB entraîne des lacunes dans la mémoire institutionnelle sur le sujet. Il a également été indiqué que des examens à mi-parcours structurés ne sont effectués que pour les projets financés par les donateurs. Cela peut à nouveau être lié au manque de capacité du personnel interne à examiner les projets financés par le gouvernement, par opposition aux projets financés par les donateurs qui prévoient le recrutement de consultants externes.

La demande d'informations de suivi provient de diverses entités fédérales et régionales. En outre, en interne, le département du budget utilise les rapports de suivi pour déterminer l'allocation des ressources l'année suivante.

Il existe quelques tentatives initiales, mais nominales, de récompenser les performances sur la base des rapports de suivi. Cependant, l'unité de S&E ne semble pas disposer des capacités de gestion des données nécessaires pour répondre efficacement aux demandes de rapports émanant de multiples parties prenantes aux besoins et exigences divergents. Les informateurs clés ont mentionné l'absence d'une base de données centralisée qu'ils pourraient utiliser pour générer des rapports comme un obstacle à l'établissement de rapports. L'autorité utilise un logiciel spécialisé de suivi des projets, mais elle ne dispose pas d'un système permettant de regrouper les informations en indicateurs et rapports au niveau du programme.

Université d'Addis Abeba

L'unité de planification et de suivi et d'évaluation de l'université collecte les rapports trimestriels des collègues et des directions de l'université et compile un rapport de suivi. Il existe une insatisfaction quant à la qualité des informations fournies par les unités constitutives en raison d'irrégularités dans les rapports. Le manque d'engagement de la direction des unités, y compris des vice-présidents, pour le processus de suivi a été mentionné comme une raison des irrégularités. Les projets financés par les donateurs échappent largement à la compétence de l'unité de planification et de suivi et d'évaluation. De plus, le suivi des résultats et le suivi budgétaire sont traités séparément, avec peu de communication formelle entre l'unité de S&E et la direction du budget. Ce problème est apparu à plusieurs reprises comme une lacune du cadre de S&E, y compris l'absence d'accès direct de l'équipe de planification et de S&E à la plateforme IFMIS. Cela met en évidence un manque important de capacités de coordination, principalement attribué à des lacunes dans la structure organisationnelle.

Le rapport de suivi est partagé avec les utilisateurs internes ainsi qu'avec les parties prenantes externes, notamment le parlement et le ministère de l'enseignement supérieur. L'unité de suivi et d'évaluation accorde une attention particulière au suivi des données sur les indicateurs clés de performance identifiés dans le plan stratégique. Il convient de noter que l'université, qui dessert une population bien définie, peut trouver plus facile de suivre les ICP que les organisations plus grandes dont le mandat est plus complexe. Les informateurs clés ont mentionné qu'il ne semble pas que la direction de l'université donne suite de manière cohérente aux informations de suivi, puisque les rapports continuent de relever les mêmes problèmes année après année. En ce qui concerne les utilisateurs externes, ils reçoivent un retour d'information de la part du parlement, mais il semble y avoir un manque de communication avec le ministère de tutelle, celui de l'Enseignement supérieur. L'université avait commencé à récompenser les performances sur la base des rapports de suivi. Toutefois, cette pratique a été abandonnée en raison du manque d'institutionnalisation, bien que la récompense des résultats de la recherche soit toujours en place.

L'unité de planification et de suivi et d'évaluation ne compte que trois experts pour une université qui compte 46 000 étudiants et plus de 10 000 employés. En outre, même le personnel en place ne bénéficie pas d'un renforcement suffisant de ses capacités pour se tenir au courant des nouveaux développements dans un domaine qui évolue de manière dynamique. En apparence, le département des ressources humaines de l'université tente d'évaluer régulièrement les besoins en formation du personnel. Mais, sur le plan fonctionnel, le budget alloué au renforcement des capacités est limité et est souvent parmi les premiers à être détournés vers d'autres activités. Outre les problèmes de personnel, le système de S&E est également confronté à des handicaps technologiques, car les données de suivi doivent être collectées à partir de rapports et compilées manuellement. Ceci est dû au fait qu'une précédente tentative de numérisation n'a pas pu être maintenue.

Autorité pour la recherche et la conservation du patrimoine culturel

L'ARCCCH compile un rapport de suivi qu'elle soumet au ministère de la Culture et du Tourisme et au Parlement sur une base trimestrielle. La plupart des données de suivi sont obtenues à l'aide de modèles standard qui doivent être remplis par les unités constitutives. Les informateurs clés affirment que le flux d'informations à travers l'organisation est fluide car les processus de planification, de suivi et de rapport sont bien synchronisés. Une exception où l'approche synchronisée ne s'applique pas est celle des projets financés par les donateurs, qui ne sont pas entièrement intégrés dans le plan de l'organisation même si l'unité de S&E reçoit des rapports sur leur statut. Les informateurs clés admettent également qu'il est parfois difficile de vérifier les données fournies par les rapports, car ils ne sont pas en mesure d'organiser une supervision sur le terrain.

Les informateurs clés soulignent que l'absence de mesures correctives à la suite d'un rapport de suivi défavorable peut miner la confiance générale dans le processus. En outre, le manque d'experts dans l'unité de S&E a été mentionné comme une raison de l'incapacité à mener une supervision sur le terrain pour vérifier les données de suivi. Les bas salaires du secteur public sont cités comme un facteur expliquant la forte rotation du personnel qualifié dans le département de la planification et du S&E.

Résumé

En raison de sa forte demande en données et en compétences spécialisées, le suivi des programmes reste un défi pour de nombreuses organisations du gouvernement fédéral. Au niveau macroéconomique, les données relatives aux indicateurs clés de performance fournies par les ministères et organismes publics dans le cadre des processus d'élaboration du budget et d'établissement des rapports restent insuffisantes. Souvent, la technologie employée par les MDA pour collecter et compiler les informations de suivi est rudimentaire. Cela peut conduire à des indicateurs clés de performance peu développés au niveau du programme, malgré la disponibilité d'informations substantielles au niveau du projet. Quelles que soient les lacunes, le niveau d'utilisation des données de suivi actuelles par les organes de décision a un impact sur le développement futur des capacités de suivi. L'absence d'action décisive et opportune de la part de la direction en réponse aux informations de suivi pourrait finalement réduire l'incitation à améliorer les capacités de suivi et d'évaluation.

5 Capacités de contrôle du budget

Pour que le PBB ait un impact optimal, les capacités de planification et de suivi et d'évaluation des institutions budgétaires et macroéconomiques doivent être complétées par des capacités de contrôle suffisantes au sein des institutions supérieures de contrôle et des organes législatifs. Récemment, une grande partie du discours public sur l'efficacité et l'efficacité de l'exécution du budget en Éthiopie a été façonnée par les rapports de l'Auditeur général. Au niveau infranational, les conseils régionaux jouent un rôle essentiel dans l'orientation du processus d'allocation des ressources ainsi que dans la supervision des dépenses de la subvention globale. Même si les États régionaux n'ont pas encore mis en œuvre le PBB, la capacité de leurs organes législatifs à remplir leur fonction de surveillance sera un élément clé des réformes à venir. Les études de cas suivantes portent sur l'OFAG et le Comité permanent du budget et des finances du Conseil régional de l'État d'Oromia.

Bureau du vérificateur général du Canada

L'OFAG est mandaté pour mener différents types d'audit, notamment des audits financiers, de performance, environnementaux et de technologie de l'information sur toutes les organisations relevant du gouvernement fédéral. L'OFAG rend compte au Parlement et fournit une assistance au corps législatif pour améliorer la responsabilité dans l'utilisation des ressources publiques.

Le fait que l'OFAG s'affirme de plus en plus exigeant davantage de responsabilité de la part des MDA fédéraux ces dernières années est révélateur de l'engagement des dirigeants à voir l'institution remplir sa mission plus efficacement.⁴ L'office a déjà atteint son objectif de couvrir toutes les organisations fédérales pour un audit annuel financier/de conformité, comme le prévoit son plan stratégique. En ce qui concerne l'audit de performance, la couverture annuelle s'élevait à 24 institutions (sur un total de 176) en 2019. Bien que cela ne représente qu'une petite proportion des MDA fédéraux, la portée des audits de performance actuellement entrepris est suffisamment rigoureuse pour offrir une bonne fenêtre sur la mise en œuvre de PBB.

La plus grande contrainte interne à laquelle l'OFAG doit faire face pour améliorer ses capacités de surveillance est la pénurie d'auditeurs expérimentés. Compte tenu des compétences hautement spécialisées requises pour le travail et de la demande relativement élevée d'auditeurs expérimentés sur le marché, il est difficile pour l'OFAG de retenir le personnel qualifié. Par exemple, le flux prometteur d'audits des technologies de l'information a été suspendu après la publication de quelques rapports seulement, car les auditeurs n'ont pas pu être retenus par l'organisation. Le taux de rotation élevé entraîne inévitablement une charge de travail importante pour le personnel supérieur restant. À titre d'exemple, les informateurs clés ont noté qu'un directeur peut être amené à évaluer jusqu'à 40 organisations et à publier un rapport pour chacune d'entre elles au cours d'un seul cycle d'audit. Une façon de surmonter partiellement les effets de la rotation élevée du personnel serait de maintenir une offre fiable d'auditeurs bien formés. À cet égard, l'OFAG s'est associé à l'Université d'Addis-Abeba pour mettre en place un programme de maîtrise spécialisé dans la formation des auditeurs. Toutefois, cette initiative a été abandonnée. Les informateurs clés ont mentionné que le soutien de partenaires internationaux tels que l'AFROSAI, tant en matière de renforcement des capacités que de soutien aux réformes, était essentiel pour combler certaines des lacunes internes en matière de capacités.

Les capacités globales de l'OFAG à remplir son mandat sont déterminées par des facteurs exogènes tels que la coordination entre les différentes parties prenantes tout au long du cycle budgétaire, notamment le ministère des finances, les MDA et l'OFAG. En tant que tel, le manque de communication solide sur les changements de structures officielles dans les MDA crée souvent une confusion quant à l'organisme responsable des audits. La capacité de l'OFAG à mener des audits est également affectée par le nombre de comptes d'attente qui sont restés ouverts en raison de l'absence d'accord entre le ministère des finances et les MDA respectifs sur une résolution potentielle.

Les rapports des médias et les récits des informateurs clés indiquent tous que les capacités systémiques de mise en œuvre constituent une contrainte majeure pour l'impact des activités de l'OFAG. Malgré la couverture croissante des audits et l'attention du public sur leurs résultats, les mesures

4 Ethiopian Reporter, "Auditor General to reveal report to media if parliament fails to convene", 11 juillet 2020.

correctives prises par les MDA restent peu étayées ou de simples plans d'action. La rotation fréquente du personnel supérieur responsable des audits dans les MDA et le manque d'expérience des fonctionnaires de niveau intermédiaire sont mentionnés comme deux des raisons les plus courantes de l'insuffisance du suivi. En raison de la faible application des mesures correctives aux niveaux politique et administratif, certaines institutions semblent être piégées dans un cycle perpétuel de constatations défavorables et de suivi inadéquat.

Malgré les contraintes en matière de personnel et d'autres ressources, les informateurs clés ont signalé que l'OFAG intensifie ses efforts pour assurer un suivi plus systématique, en particulier des MDA dont les conclusions sont défavorables ou qui font l'objet d'un désistement. Cela inclut le renforcement de la coordination avec les organes législatifs et la conception de stratégies pour vérifier les déclarations de mesures correctives. En outre, l'organisation a installé un nouveau logiciel de suivi des recommandations d'audit par lequel l'OFAG dépose des recommandations d'audit et les MDA sont tenus de documenter les mesures prises en vue de mesures correctives.

Conseil d'État régional d'Oromia : Comité permanent du budget et des finances

L'Oromia est l'État régional le plus peuplé d'Éthiopie. Le conseil régional, composé de représentants directement élus, est la plus haute structure politique de l'État régional. Le comité permanent du budget et des finances est chargé de superviser la gestion des finances publiques de l'administration régionale. À ce titre, le comité procède à une évaluation trimestrielle des performances budgétaires de tous les MDA de la région, en collaboration avec le comité sectoriel permanent du conseil. Chaque trimestre, les MDA doivent indiquer au début de leur rapport comment ils ont répondu aux commentaires du comité au cours du trimestre précédent.

L'informateur clé a indiqué que le comité s'était efforcé de structurer davantage le processus de suivi et de contrôle législatif. Une liste de contrôle standard est élaborée et utilisée pour évaluer les rapports des MDA ainsi que pour effectuer des visites sur le terrain de manière plus cohérente. Ces dernières années, les rapports de la commission ont été pris plus au sérieux par le conseil et l'exécutif. En général, cela a amélioré les capacités techniques ainsi que le capital politique de la commission pour mener à bien sa fonction de contrôle. Cependant, la commission ne dispose toujours pas d'une vue d'ensemble complète du processus de GFP dans la région, car la plupart des allocations extrabudgétaires, y compris les projets financés par les donateurs et le gouvernement fédéral, ne relèvent pas de sa compétence.

Le Conseil semble avoir prêté une certaine attention aux compétences requises par la commission en nommant des membres ayant une formation universitaire pertinente pour y siéger. Cependant, il y a une grave pénurie de personnel spécialisé pour aider les membres du comité dans leur travail. L'informateur clé a indiqué qu'il n'y a qu'un seul membre du personnel de soutien pour chaque comité du conseil et qu'ils ont souvent moins d'expertise dans leur domaine que de nombreux membres élus du comité. De plus, les membres manquent également de formation sur mesure sur les questions pertinentes de finances publiques qu'ils rencontrent inévitablement dans le cadre de leur travail. Les capacités du comité en matière de ressources humaines sont encore affaiblies par la nature de la nomination des membres du conseil en tant que législateurs à temps partiel dispersés dans la région. D'une part, cela rend difficile la tenue de réunions régulières pour convoquer et demander des comptes à l'exécutif. En outre, les membres de la commission n'ont pas forcément le temps et la motivation nécessaires pour donner la priorité aux missions de la commission, car ils ont d'autres responsabilités liées à leur emploi régulier.

Au niveau systémique, les capacités de contrôle externe de l'auditeur général de l'État régional ainsi que les capacités de contrôle interne des auditeurs des MDA complètent les capacités de surveillance du conseil. Les capacités des bureaux régionaux des finances et de la planification ont également un impact sur la capacité du corps législatif à remplir ses fonctions. En tant que telles, les capacités d'audit externe de la région s'améliorent, même si elles partent d'une base faible. Par exemple, la couverture de l'audit de performance est passée de deux ou trois par mois il y a quelques années à 10 par mois à partir de 2019. En outre, les unités de contrôle interne au sein des MDA ont obtenu plus d'autonomie en faisant en sorte qu'elles rendent compte directement au bureau régional des finances plutôt qu'à la direction de leur MDA respectif. Cependant, du point de vue du conseil, les capacités de coordination du système de GFP au niveau régional peuvent avoir été minées par les frictions entre l'AABoFED et la commission de planification régionale.

Résumé

Au niveau fédéral, l'OFAG a continué à renforcer ses capacités de surveillance pour assurer la fonction de contrôle externe, malgré les difficultés importantes rencontrées pour attirer et retenir des auditeurs suffisamment qualifiés. Cependant, la faible application des mesures correctives aux niveaux politique et administratif semble laisser certaines organisations piégées dans un cycle perpétuel de résultats d'audit défavorables et de suivi inadéquat. Au niveau régional, l'étude de cas du Conseil régional de l'État d'Oromia montre qu'une meilleure reconnaissance du rôle de la commission permanente du budget et des finances a renforcé la fonction de contrôle de l'organe législatif.

6 Capacités du personnel

Les résultats de l'analyse qualitative des capacités organisationnelles présentés dans les sections précédentes montrent que les lacunes en matière de ressources humaines sont au cœur des mauvaises performances en matière de planification budgétaire et de S&E, tant au niveau macro que sectoriel. La remarque d'un informateur clé de l'une des organisations couvertes par l'étude résume bien le dilemme auquel sont confrontées les organisations du secteur public en matière de recrutement, de formation et de fidélisation du personnel professionnel :

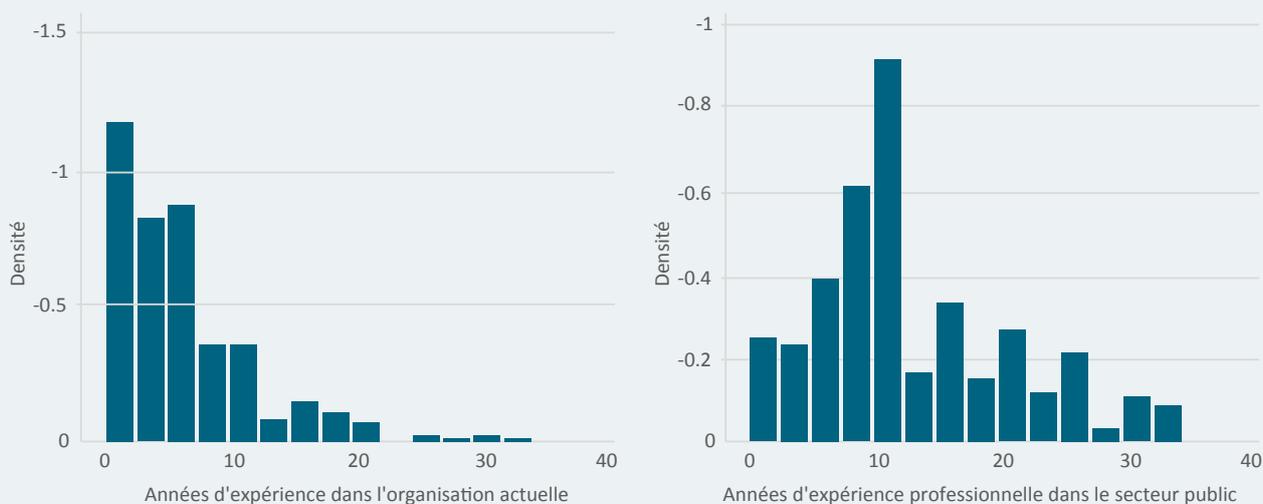
Vous pouvez former du personnel mais, au fur et à mesure qu'ils s'améliorent, ils démissionnent et commencent à travailler ailleurs. Ainsi, chaque fois que les experts deviennent plus compétents, nous serions inquiets car ce sont eux qui font le travail et nous dépendons d'eux.

Cette section explore les capacités du personnel dans les fonctions de planification, de budgétisation et de S&E dans un échantillon d'institutions de niveau macro, de MDA fédéraux et d'administrations régionales. L'analyse de cette section et de celle qui suit est basée sur les données d'enquête recueillies auprès de 200 fonctionnaires chargés de responsabilités de planification, de budgétisation ou de S&E dans 18 institutions fédérales et régionales. Une liste des organisations couvertes par l'enquête est fournie en annexe 2. Le tableau 2 présente un résumé des caractéristiques de l'échantillon de l'étude. Un tiers des fonctionnaires de l'échantillon sont des femmes, tandis que 40 % ont une formation postuniversitaire. Les statistiques sommaires montrent également que la répartition de l'âge et de l'expérience professionnelle des fonctionnaires de l'échantillon dans les différentes catégories fonctionnelles et organisationnelles est relativement uniforme.

Tableau 2 : Résumé des caractéristiques des fonctionnaires de l'échantillon

	Classification fonctionnelle			Classification organisationnelle			Total
	Planification	Budget	M&E	CFAs	MDAs	Administrations régionales	
	Pourcentage						
Homme	69.8	53.1	71.7	60.6	66.4	70.8	66.5
Femme	30.1	46.9	28.2	39.4	33.6	29.2	33.5
Formation post-universitaire	50.7	18.4	44.7	42.4	42.6	33.6	40.5
	Moyenne (Écart-type)						
Âge	36.4 (8.26)	36.8 (8.63)	36.9 (8.01)	37.3 (9.31)	36.3 (8.48)	36.8 (6.65)	36.6 (8.19)
Années d'expérience : poste actuel	3.73 (4.14)	3.02 (2.97)	2.95 (2.49)	2.42 (2.17)	3.55 (3.63)	3.00 (2.52)	3.23 (3.21)
Années d'expérience : organisation actuelle	6.63 (6.55)	6.30 (6.97)	6.55 (5.31)	6.33 (6.61)	6.62 (6.41)	6.37 (4.92)	6.51 (6.09)
Echantillon total (pourcentage)	31.5	24.5	42.5	16.5	59.5	24.0	100

Figure 2 : Distribution des années d'expérience dans l'échantillon



Le panneau de gauche de la figure 2 montre que la distribution des fonctionnaires de l'échantillon est biaisée en faveur de ceux qui sont les plus récents dans l'organisation actuelle. Cependant, le panneau de droite montre une distribution relativement plus symétrique de l'expérience dans le secteur public en général (y compris les emplois précédents), avec une expérience modale de 11 ans. Par conséquent, l'échantillon devrait capturer un large éventail de perspectives et d'expériences personnelles en ce qui concerne la planification budgétaire et les capacités de suivi et d'évaluation dans le secteur public en Ethiopie.

Les organisations couvertes par l'enquête sur le personnel représentent des agences financières centrales (CFA) telles que le MoF, le PDC et le ministère du Revenu, ainsi que des MDA fédéraux et régionaux. L'essentiel du gouvernement fédéral est composé de MDA dont les mandats de supervision ou de prestation de services varient. Par conséquent, 60 % des fonctionnaires de l'échantillon sont issus des MDA fédéraux, et 16 % des CFA. La part des fonctionnaires de l'échantillon (24 %) provenant des administrations régionales est représentative de deux des unités administratives

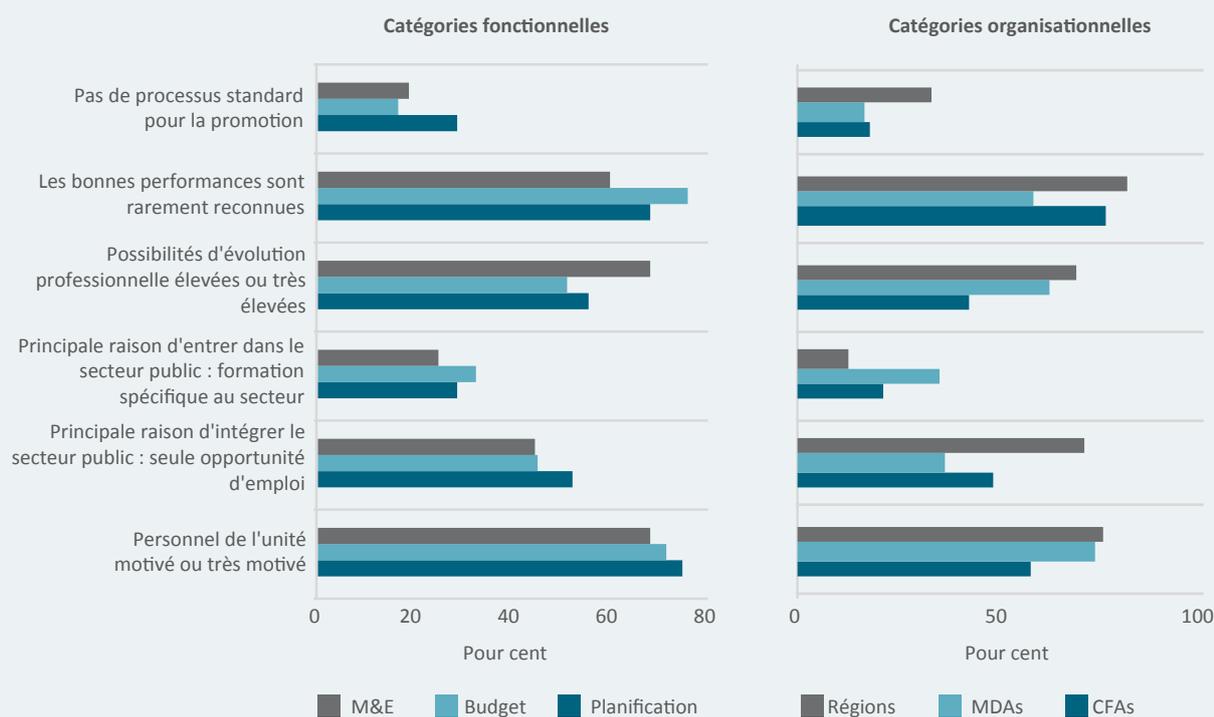
infranationales centrales qui sont envisagées pour la mise à l'échelle de PBB (l'État régional d'Oromia et l'administration de la ville d'Addis-Abeba). En termes de classification fonctionnelle, les fonctionnaires de l'échantillon sont issus des fonctions de planification, de budgétisation et de suivi et d'évaluation dans chacune des 18 organisations incluses dans l'étude. L'échantillon couvre l'univers des fonctionnaires des trois unités de chaque organisation. Par conséquent, la part en pourcentage de chaque fonction dans l'échantillon, comme indiqué dans le tableau 2, est considérée comme reflétant la répartition des fonctionnaires entre les trois fonctions dans la plupart des organisations gouvernementales.

Les capacités du personnel sont définies comme une combinaison de motivation, de compétences et de ressources. Le questionnaire original (disponible sur demande ou sur le site Web de CABRI) comporte plus de questions pouvant être utilisées pour mesurer les capacités du personnel que celles abordées dans ce rapport. Le tableau 3 fournit une classification des indicateurs discutés dans ce rapport par rapport aux trois dimensions des capacités du personnel.

Tableau 3 : Dimensions des capacités du personnel

Dimension	Indicateur utilisé dans le rapport
Motivation	Perception du niveau de motivation des collègues Principale raison de rejoindre la fonction publique Récompenses et possibilités de croissance Rotation du personnel
Compétences	Inadéquation des compétences dans l'unité
Ressources	Mentorat Possibilités de formation en cours d'emploi

Figure 3 : Motivation du personnel et indicateurs associés



Les performances de la fonction publique dépendent en partie de la capacité d'une organisation à surmonter le problème mandant-mandataire et à maîtriser les mauvais mandants. En présence d'un contrôle imparfait, ce qui est particulièrement le cas dans des domaines tels que la GFP qui nécessitent une expertise spécialisée, la motivation du personnel est un élément clé de l'amélioration des capacités. L'enquête présente une question aux répondants pour évaluer la motivation des autres fonctionnaires de leur unité dans l'exercice de leurs fonctions officielles. En procédant ainsi, on espérait obtenir une réponse plus honnête que celle qui aurait été obtenue si la question avait été posée directement aux répondants.⁵ La figure 3 montre que les niveaux de motivation des fonctionnaires, tels que rapportés par les pairs, sont relativement élevés dans l'ensemble. Dans l'ensemble, 71% des répondants pensent que les fonctionnaires de leur unité sont soit motivés, soit très motivés. Alors que la plus forte proportion de fonctionnaires qui pensent que leurs collègues sont motivés provient des administrations régionales (75%), la plus faible provient des CFA (57%). Parmi toutes les personnes interrogées qui ont déclaré que leurs collègues n'étaient pas motivés, 46 % ont cité le faible niveau de rémunération comme principale raison du manque de motivation.

En plus d'une question directe sur la motivation, une approche indirecte pour évaluer la motivation potentielle consisterait à examiner la principale raison pour laquelle les fonctionnaires ont rejoint le secteur public et l'existence de possibilités d'évolution de carrière susceptibles de maintenir leur

motivation. Cela pourrait également permettre de trianguler les informations obtenues par la question directe, au cas où les répondants ne donneraient pas une réponse honnête sur la motivation de leurs collègues. Les résultats montrent qu'environ 46% des répondants ont rejoint le secteur public parce que c'était la seule opportunité d'emploi disponible, tandis que 27% l'ont fait parce qu'ils avaient une formation spécifique au secteur. Le fait que 70 % des répondants des administrations régionales aient rejoint le secteur public par manque d'autres opportunités indique que le niveau de motivation dans leurs unités n'est peut-être pas aussi élevé que les chiffres obtenus par la question directe. En termes de classification fonctionnelle, une majorité de responsables de la planification ont déclaré avoir rejoint le secteur public parce que c'était la seule opportunité disponible.

Alors que 60 % de l'ensemble des répondants estiment que leur emploi offre des possibilités d'évolution professionnelle élevées ou très élevées, seuls 42 % des fonctionnaires des CFA ont cette appréciation. En revanche, plus des deux tiers des fonctionnaires des administrations régionales déclarent que leur emploi offre de bonnes possibilités d'évolution. L'un des facteurs qui minent la motivation du personnel semble être le manque de reconnaissance des bonnes performances. Globalement, 66 % des personnes interrogées ont déclaré que les bonnes performances sont rarement reconnues dans leur unité. L'absence de toute forme de reconnaissance est particulièrement répandue dans les unités budgétaires et les administrations régionales.

5 Cela pourrait être dû à des biais personnels dans les opinions sur la motivation des collègues. Cependant, nous nous attendons à ce que les biais soient dans les deux sens et, par conséquent, qu'ils s'annulent en moyenne.

Les résultats de l'examen organisationnel présenté dans la section précédente montrent que la rotation élevée du personnel qualifié est le talon d'Achille du développement de capacités durables en matière de planification budgétaire et de S&E dans les organisations gouvernementales fédérales et régionales. Il a été demandé aux fonctionnaires interrogés combien de temps ils souhaitaient rester dans leur poste et leur organisation actuels. Près de 24 % ont répondu qu'ils souhaitaient partir dans moins d'un an, tandis que plus de 39 % ont déclaré qu'ils seraient enclins à partir après un à trois ans. La proportion de fonctionnaires souhaitant quitter leur poste actuel dans l'organisation actuelle dans les trois ans est de 73 % pour les administrations régionales. Cela n'augure pas de la capacité des administrations régionales à maintenir la mémoire institutionnelle dans le contexte d'un exercice de réforme exigeant tel que le PBB.

Le tableau 4 présente la corrélation entre les caractéristiques des fonctionnaires ou de leurs unités et la probabilité de rester dans un rôle donné dans leur organisation actuelle. Les résultats montrent que le manque de possibilités d'évolution professionnelle est l'un des plus forts prédicteurs de la propension à la rotation. Tout le reste étant

constant, les fonctionnaires qui pensent que leur emploi offre peu de possibilités d'évolution professionnelle ont 74 % moins de chances de rester dans leur emploi actuel que les fonctionnaires qui s'attendent à une évolution professionnelle décente. Sans surprise, la perception d'un salaire injustement bas dans le secteur public joue un rôle majeur dans la rotation potentielle des fonctionnaires. Les fonctionnaires qui considèrent que leur salaire est injuste ont 51% moins de chances de rester à leur poste actuel. Un autre facteur qui semble prédire fortement la rotation potentielle est l'aspiration des fonctionnaires à rejoindre des organisations non gouvernementales (ONG) ou des organisations internationales (OI) une fois qu'ils ont quitté le secteur public. En supposant que les employés qui ont l'intention de rejoindre de telles organisations ont davantage de compétences transférables adaptables à d'autres secteurs, on peut affirmer que la possession de compétences plus commercialisables augmente la probabilité de quitter le secteur public. Ce constat est renforcé par le fait qu'une plus grande expérience diminue en général le désir de rester : une année d'expérience réduit la probabilité de rester de 4 %.

Tableau 4 : Prédicteurs du chiffre d'affaires potentiel (estimations logit ordonnées)

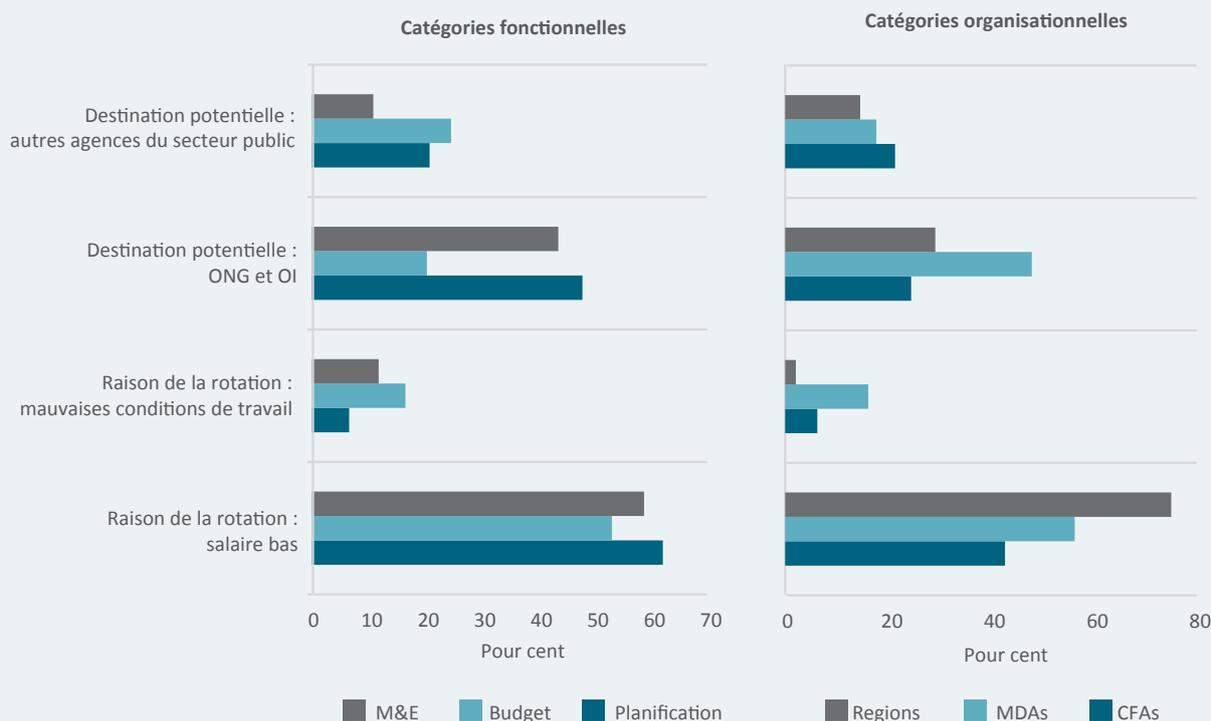
Variable dépendante : Combien de temps souhaiteriez-vous rester à ce poste dans la même organisation ? (choix : moins d'un an, 1-3 ans, 4-5 ans, plus de 5 ans)

	Rapport de cotes*	Valeur Z**	Interprétation
J'ai rejoint le secteur public parce que c'était le seul emploi disponible.	0.680	-1.26	Statistiquement non significatif (le fait qu'un fonctionnaire ait rejoint le secteur public par manque d'autres opportunités ou non ne permet pas de prédire la rotation).
Ne considère pas le salaire du secteur public comme équitable	0.489	-1.94	Les fonctionnaires qui considèrent que les salaires du secteur public sont injustes ont 51 % moins de chances de rester dans leur emploi actuel.
Faible possibilité d'évolution professionnelle	0.253	-4.55	Les fonctionnaires qui pensent que leur emploi offre peu de possibilités d'évolution professionnelle ont 74 % moins de chances de rester dans leur emploi actuel.
Aspire à rejoindre des ONG ou des OI	0.419	-2.83	Les fonctionnaires qui aspirent à rejoindre des ONG ou des OI après avoir quitté le secteur public ont 58 % moins de chances de rester dans leur emploi actuel.
Années d'expérience dans l'organisation	0.958	-1.61	Une année d'expérience réduit la probabilité de rester de 4 %.
Âge	1.04	2.23	Un an d'âge augmente la probabilité de rester de 4 %.
Formation post-universitaire	1.05	0.17	Statistiquement non significatif (le fait qu'un fonctionnaire ait ou non une formation post-graduée ne prédit pas la rotation)
Sexe : féminin (référence : masculin)	0.738	-1.04	Statistiquement non significatif (le sexe ne prédit pas le roulement)
Pseudo R2	0.08		
Observations	200		

Notes : * L'odds ratio est défini comme le rapport entre les probabilités de «A» en présence de «B» et les probabilités de «A» en l'absence de «B».

** La valeur z est le coefficient de régression divisé par l'erreur standard. Plus la valeur z est élevée, plus il est probable que la relation entre le résultat et les variables explicatives soit statistiquement significative.

Figure 4 : Raisons et destinations potentielles de la rotation



L'enquête comprend une question sur la principale raison du départ, si et quand le fonctionnaire décide de partir. La figure 4 montre que plus de 58 % des personnes interrogées ont déclaré que la faiblesse de leur rémunération serait la principale raison de leur départ. La ventilation de ce chiffre par classification fonctionnelle révèle que 60 % des fonctionnaires de la planification considèrent que leur salaire est suffisamment bas pour les inciter à quitter leur emploi actuel. En ce qui concerne la classification organisationnelle, 75 % des fonctionnaires des administrations régionales ont déclaré que le faible salaire serait la raison de leur départ. Le chiffre correspondant pour les CFA est de 42 %. Bien qu'objectivement, les échelles salariales fédérales et régionales ne soient pas radicalement différentes, la différence marginale de salaire et d'autres avantages en faveur des CFA fédéraux semble responsable d'une disparité significative dans le rôle du salaire dans le turnover potentiel. En ce qui concerne la destination éventuelle après avoir quitté l'organisation actuelle, les ONG et les OI semblent être les options extérieures les plus populaires, en particulier parmi les agents de planification et les employés des MDA fédéraux. Cependant, un plus grand nombre de responsables du budget ont déclaré que, s'ils quittaient leur poste, ils rejoindraient une autre agence du secteur public plutôt qu'une ONG ou une OI.

Dans la plupart des organisations, les fonctions de planification, de budgétisation et de S&E sont susceptibles d'exiger des compétences si spécialisées que le fait de disposer de la bonne personne dans le bon rôle est essentiel pour la performance. En particulier, le personnel dans des domaines qui évoluent rapidement comme le S&E doit se tenir au courant des nouvelles techniques et des nouveaux outils pour éviter une inadéquation importante des compétences. Dans l'ensemble, la majorité des fonctionnaires pensent que les performances de leur unité ont été affectées par le fait de ne pas avoir les bonnes personnes dans les bons rôles. La figure 5 montre que la plus forte proportion de fonctionnaires ayant signalé une inadéquation des compétences dans leur unité se situe au niveau de la planification (63 %). Cela s'explique probablement par le fait qu'il existe un problème d'offre et de demande dans le développement de l'expertise en matière de planification dans le secteur public. Du côté de l'offre, les établissements d'enseignement supérieur proposent relativement peu d'options de formation en planification. Du côté de la demande, la planification est souvent reléguée dans les coulisses des organisations du secteur public, avec des descriptions de poste ambiguës. Les responsables du budget, au contraire, indiquent que l'inadéquation des compétences est relativement faible dans leurs unités, ce qui témoigne de la formation relativement bien établie en comptabilité et du statut plus général de l'unité.

Figure 5 : Part des fonctionnaires estimant que l'inadéquation des compétences a affecté les performances de leur unité

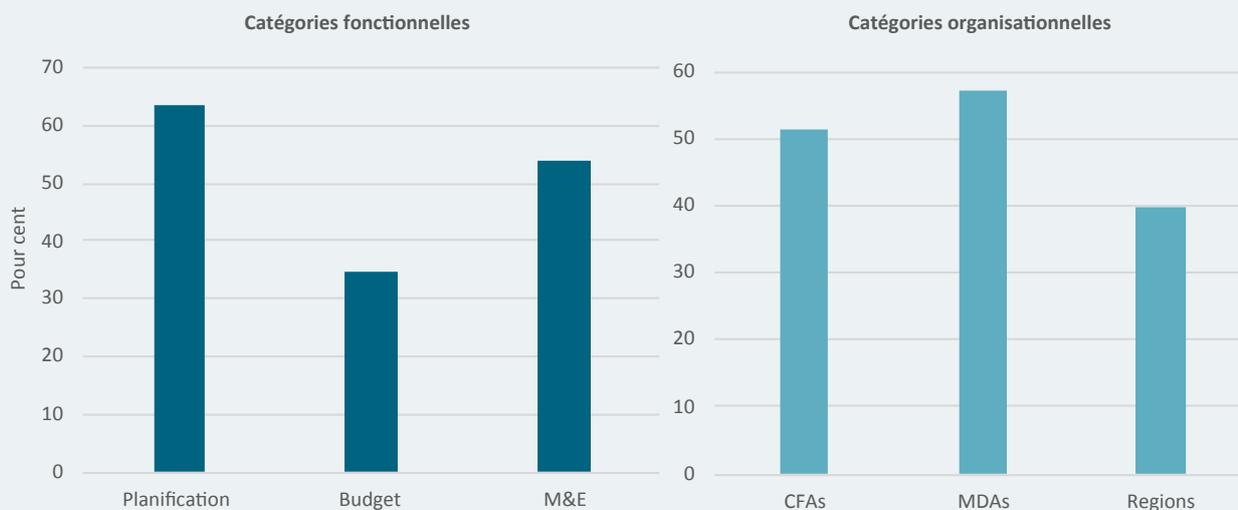
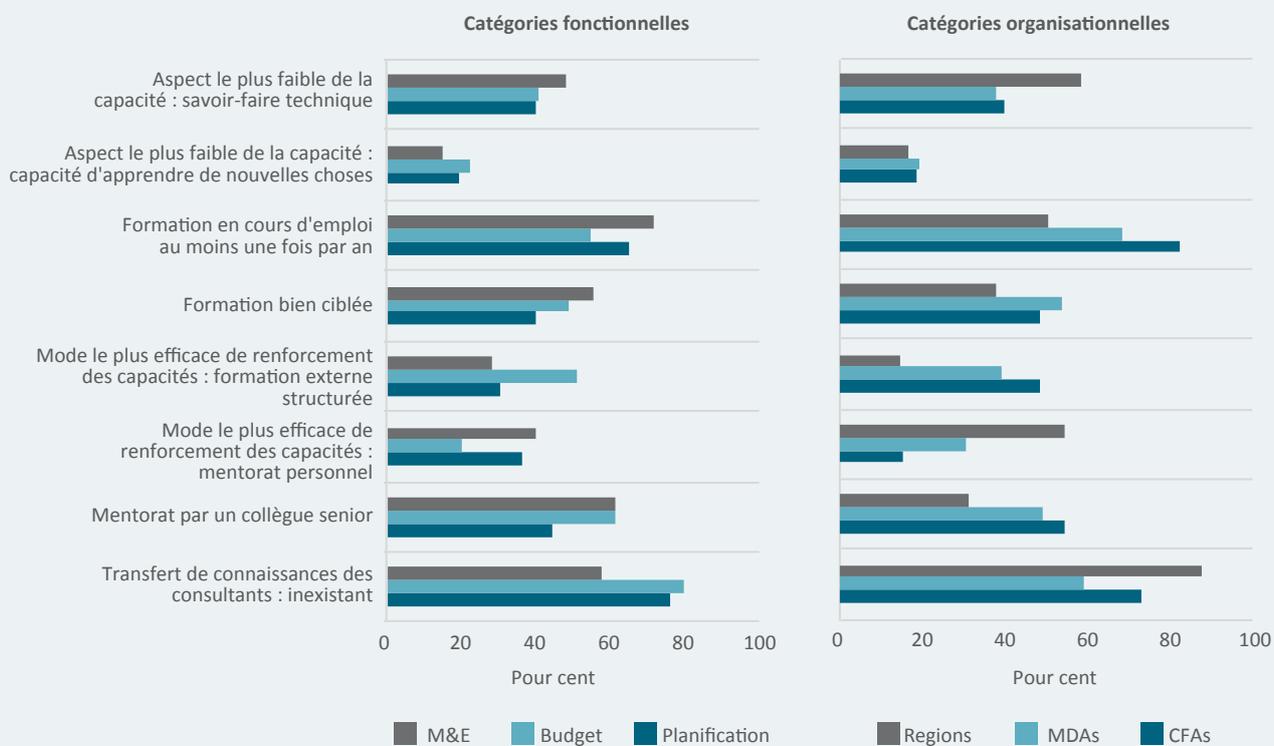


Figure 6 : Besoins et pratiques en matière de renforcement des capacités



En ce qui concerne l'aspect spécifique de la capacité qui fait souvent défaut dans l'environnement de travail immédiat, la figure 6 montre que le savoir-faire technique apparaît comme la déficience la plus importante (43% au total) ; la capacité à apprendre de nouvelles choses arrive en deuxième position (18% au total). La part des fonctionnaires qui considèrent le savoir-faire technique comme un handicap important est la plus élevée parmi ceux des unités de S&E et des administrations régionales. La formation en cours d'emploi est l'un des moyens de combler les lacunes en matière de savoir-faire technique ; deux tiers des personnes interrogées ont déclaré en bénéficier au moins une fois par an. Comme on pouvait s'y attendre en raison de la nature dynamique du domaine, plus de 71 % des fonctionnaires du S&E ont déclaré avoir reçu une formation en cours d'emploi au moins une fois par an. La part des fonctionnaires qui pensent que la formation était bien ciblée est également la plus élevée dans le domaine du S&E. En ce qui concerne les catégories organisationnelles, les fonctionnaires des CFA sont ceux qui ont le plus accès à la formation en cours d'emploi, avec 81 %. Le chiffre correspondant pour les administrations régionales est de 50 %. Toutefois, moins de la moitié des fonctionnaires des CFA sont d'avis que les formations sont bien ciblées.

La plus grande partie des fonctionnaires interrogés (34,5 %) identifie la formation externe structurée, par exemple par l'Institut éthiopien de gestion, comme le mode de renforcement des capacités le plus efficace dans leur domaine de travail. Le mentorat personnel vient juste après, avec 33,5 % des fonctionnaires le choisissant comme le plus efficace pour leur domaine. Cependant, on observe une hétérogénéité significative dans les préférences des fonctionnaires des différentes catégories, ce qui reflète potentiellement les types de compétences les plus pertinentes pour chaque catégorie. Ainsi, une formation externe structurée est jugée plus efficace pour transmettre les compétences requises pour la budgétisation, tandis que le mentorat personnel est considéré comme plus approprié pour la planification et le S&E. De même, près de la moitié des fonctionnaires des CFA considèrent la formation externe structurée comme le mode le plus efficace de renforcement des capacités, tandis que près de 55 % des fonctionnaires des administrations régionales préfèrent le mentorat personnel.

Il est toutefois regrettable que moins d'un tiers des personnes interrogées dans les administrations régionales aient déclaré avoir été encadrées par un collègue senior lorsqu'elles ont rejoint l'organisation, alors que 55% des fonctionnaires des AFC ont eu cette opportunité.

Enfin, l'enquête s'est penchée sur le bilan des consultants externes, souvent sollicités pour combler les lacunes des capacités internes, en matière de transfert de connaissances et de compétences aux fonctionnaires chargés de la planification, de la budgétisation et du suivi et de l'évaluation. Ce point est important car la capacité des organisations du secteur public à renforcer durablement les capacités internes et à éviter une dépendance perpétuelle à l'égard de l'expertise externe est conditionnée par un transfert de connaissances suffisant entre les consultants et le personnel permanent. Il est frappant de constater que 68 % des personnes interrogées pensent que ce transfert de connaissances est inexistant, tandis que 20 % affirment qu'il est limité. En réduisant le domaine des répondants à un certain nombre d'organisations et de fonctions telles que les CFA et les unités de S&E où les consultants sont plus couramment utilisés, les résultats montrent que la part des fonctionnaires qui pensent qu'il n'y a pas de transfert de connaissances de la part des consultants est inquiétante, avec respectivement 72% et 57%.

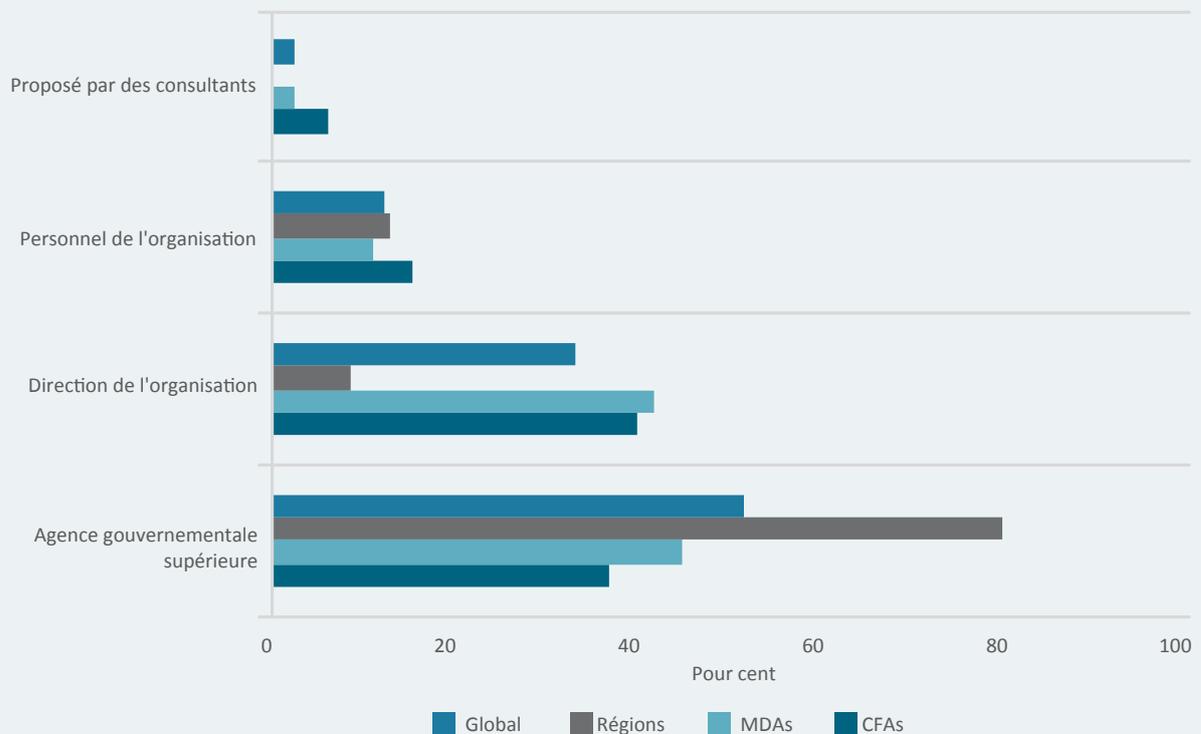
En résumé, les résultats de l'enquête sur le personnel montrent que, bien que les niveaux de motivation déclarés parmi le personnel de planification, de budget et de S&E des institutions de l'échantillon soient relativement élevés, il y a peu de preuves que le secteur public soit suffisamment compétitif pour attirer les employés en tant qu'option préférée et retenir ceux qui ont des alternatives extérieures pendant une longue période. Le manque d'opportunités de croissance professionnelle et le faible salaire sont deux des plus forts prédicteurs de la rotation potentielle du personnel dans les unités de planification, budget et S&E. Une part importante des unités dans des domaines tels que la planification, qui nécessitent une expertise technique spécialisée, souffre d'une inadéquation importante des compétences. Cependant, une grande majorité des fonctionnaires interrogés ont déclaré que leurs unités/organisations offraient une formation sur le tas.

7 Réforme de l'écosystème

Les capacités de planification et de suivi budgétaires sont à la fois un intrant et un résultat des divers processus de réforme en cours dans les CFA et les MDA. L'efficacité de ces réformes en termes de renforcement des capacités est susceptible de dépendre de diverses composantes de l'écosystème de la réforme. Notre enquête a présenté une série de questions aux responsables des unités de planification, de budget et de S&E des 18 organisations de l'échantillon concernant l'écosystème de réforme dans lequel leurs organisations opèrent. L'un des facteurs susceptibles d'influencer l'efficacité des efforts de réforme est l'appropriation. Un aspect important de l'appropriation est l'identité de l'initiateur de l'idée de réforme. La figure 7 montre que l'agence gouvernementale

supérieure est généralement considérée comme la principale source d'idées/pratiques. C'est particulièrement le cas dans les MDA et les administrations régionales. Dans les CFA, la direction de l'organisation a un léger avantage sur l'agence gouvernementale supérieure en termes de génération d'idées de réforme. Le rôle du personnel de l'organisation, en revanche, est limité dans tous les types d'organisations. La très faible proportion de fonctionnaires qui ont identifié les consultants et les partenaires de développement comme les principaux initiateurs d'idées signifie l'autonomie relative des institutions de GFP dans la définition du programme de réforme.

Figure 7 : Origines des nouvelles idées/pratiques



Les éléments de réforme les plus critiques concernent souvent davantage la révision des systèmes existants jugés inefficaces ou inefficients que l'introduction de pratiques ou de processus entièrement nouveaux. À cet égard, la figure 8 montre que les revues internes structurées sont le processus le plus couramment utilisé pour conduire la réforme, en particulier dans les CFA et les MDA fédéraux. Les administrations régionales, au contraire, semblent s'appuyer davantage sur des discussions d'équipe moins structurées pour diagnostiquer les problèmes et concevoir des stratégies de réforme. Les recommandations externes ne sont pas aussi importantes que les processus internes pour définir le programme de réforme.

En ce qui concerne les processus de réforme internes, les comités et les consultants sont deux des instruments les plus couramment utilisés par les organisations du secteur public pour gérer les missions de réforme. La figure 9 montre que plus de la moitié des répondants de l'échantillon ont déclaré que les missions de réforme dans leurs organisations étaient traitées par un comité la plupart du temps. Cependant, il existe des différences significatives entre les différents types d'organisations, 85 % des fonctionnaires de l'administration régionale affirmant que les réformes sont le plus souvent traitées par des comités, alors que moins de 45 % des fonctionnaires du CFA font de même. Mais il est intéressant de noter que seul un quart des fonctionnaires de l'administration régionale pense que les comités sont efficaces pour mener à bien les missions de réforme.

Figure 8 : Processus le plus courant pour réformer les systèmes et pratiques existants

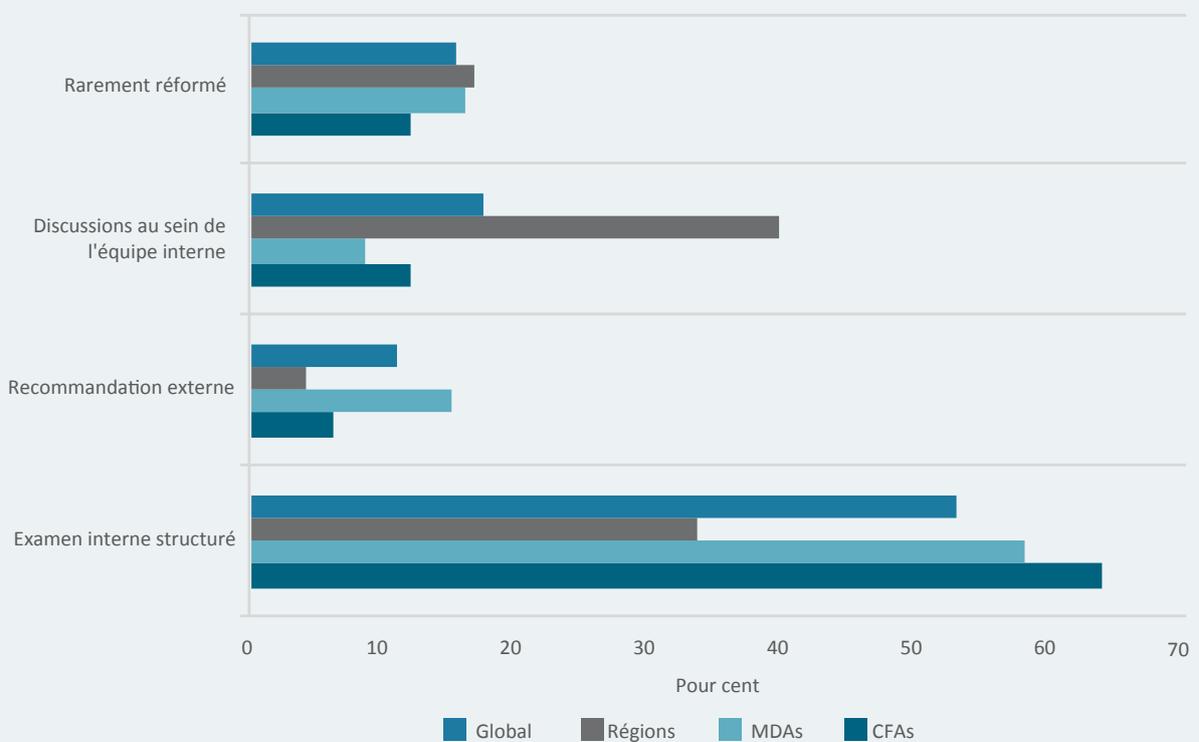
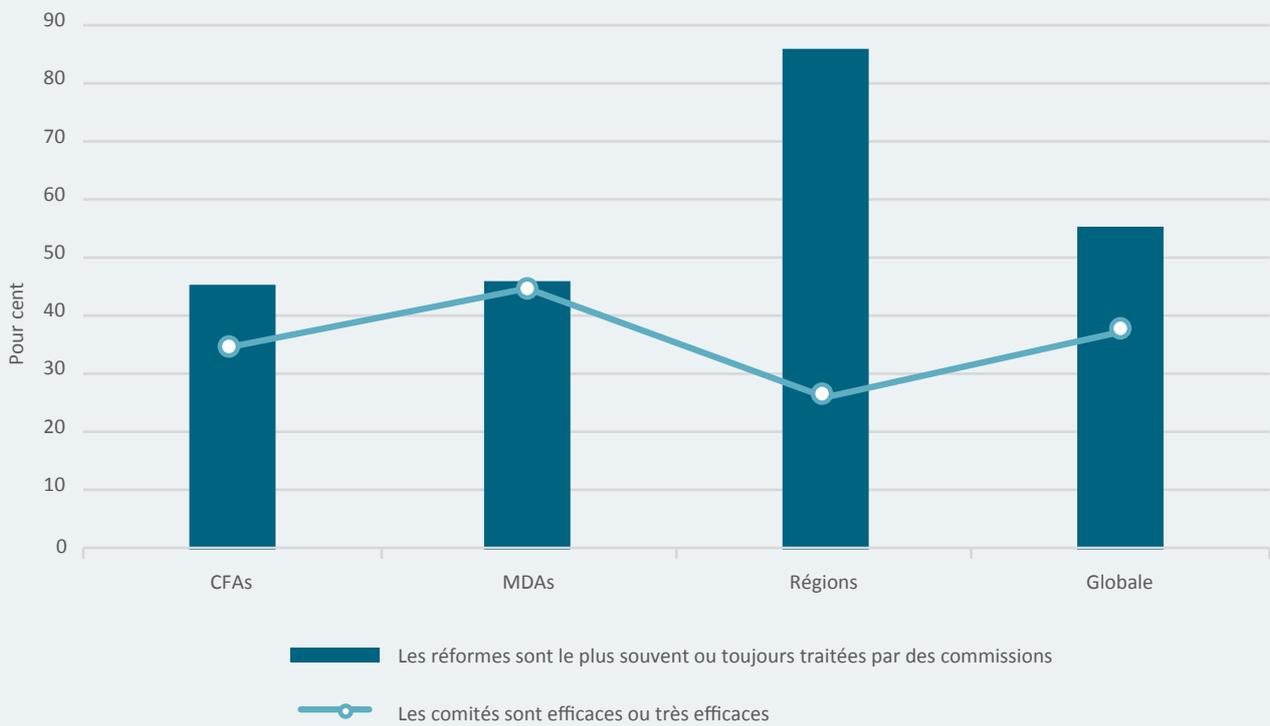


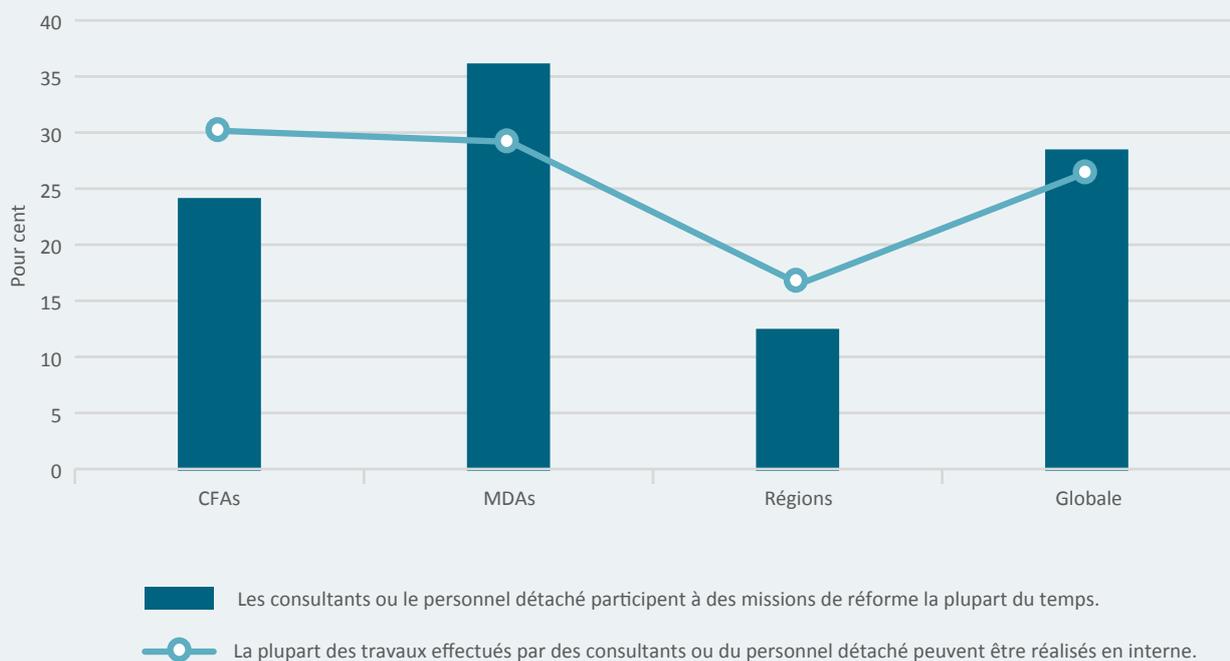
Figure 9 : Le rôle et l'efficacité des comités dans les activités de réforme



En ce qui concerne les consultants et le personnel détaché, la figure 10 montre que 28 % des personnes interrogées ont déclaré que des experts externes étaient impliqués dans les missions de réforme de leur organisation la plupart du temps, la part la plus élevée étant celle des MDA fédéraux (36 %). Le pourcentage relativement faible de responsables d'administrations régionales ayant déclaré que des experts

externes étaient impliqués dans les missions de réforme suggère que les comités pourraient parfois être utilisés comme substitut aux consultants. Dans l'ensemble, seuls 26 % des répondants ont déclaré qu'une part importante du travail effectué par les experts externes pouvait être traitée en interne.

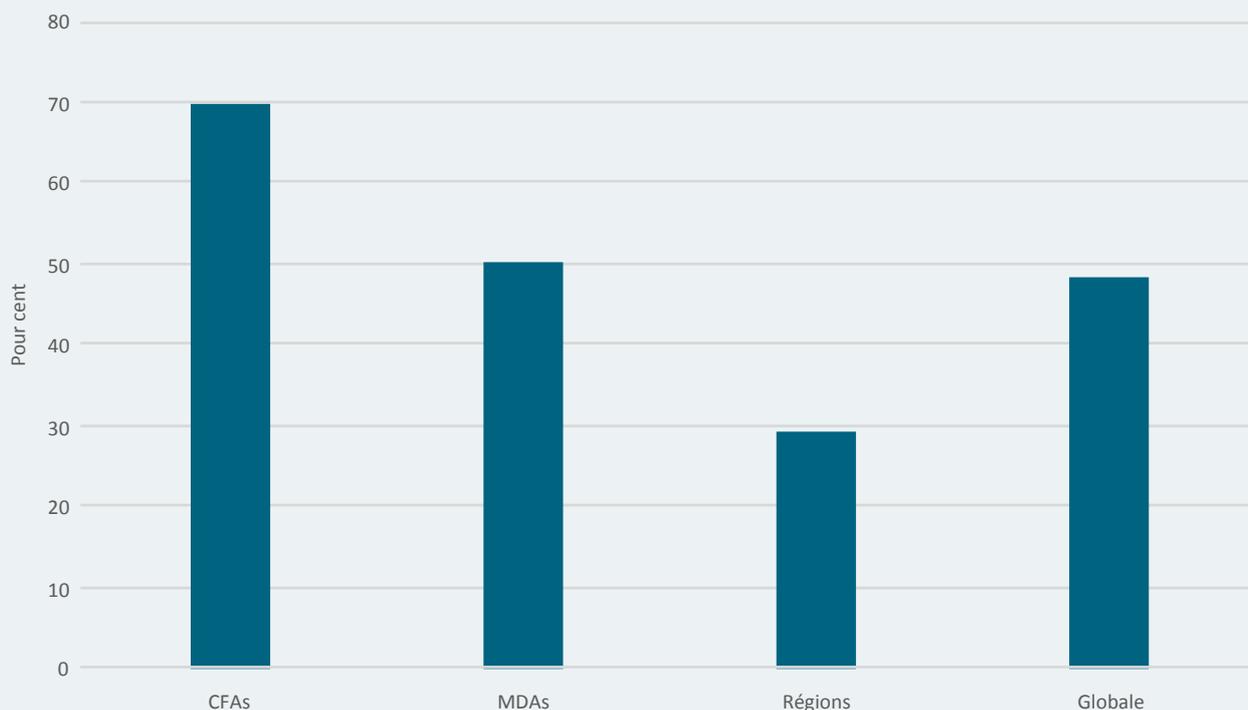
Figure 10 : Le rôle des consultants dans les activités de réforme



L'un des principaux facteurs inhibant la réforme et l'amélioration des performances du secteur public est la présence de silos bien ancrés au sein des organisations et entre elles, empêchant la collaboration et la circulation des informations (Tett 2016). Près de la moitié des répondants de l'échantillon ont déclaré qu'une part importante du travail dans leur organisation était effectuée par des équipes interdépartementales. Mais il existe une hétérogénéité substantielle entre les différents types d'organisations,

avec près de 70 % des fonctionnaires de l'AFC déclarant une collaboration interdépartementale alors que le chiffre correspondant pour l'administration régionale n'est que de 29 %. Compte tenu des conséquences relativement importantes du travail entrepris par les CFA, il est encourageant de constater qu'il ne semble pas y avoir de cloisonnement, du moins en ce qui concerne les fonctions de planification, de budget et de suivi et d'évaluation.

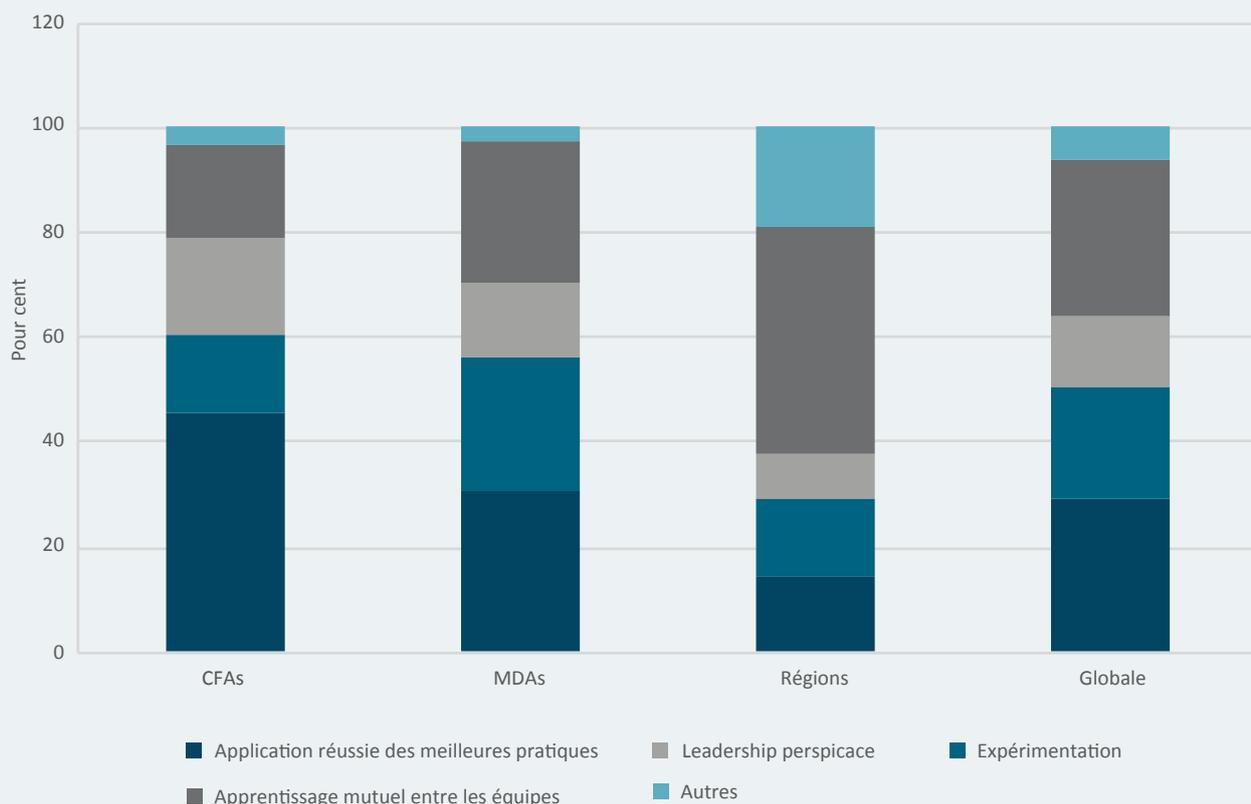
Figure 11 : Part des fonctionnaires faisant état d'une importante collaboration interdépartementale



Enfin, il a été demandé aux répondants de l'échantillon d'identifier le facteur le plus courant d'amélioration de la performance dans leur unité. Comme le montre la figure 12, dans l'ensemble, l'échange et l'apprentissage mutuels entre les équipes ainsi que l'application réussie des meilleures pratiques ont été identifiés comme les deux facteurs les plus courants d'amélioration de la performance dans les unités de planification, de budget et de suivi et d'évaluation. Plus de 45 % des fonctionnaires de l'AFC attribuent aux meilleures pratiques l'amélioration des performances, tandis que seulement 14 % des fonctionnaires de l'administration régionale les considèrent comme le principal facteur d'amélioration des performances dans leurs unités. En revanche, l'échange et

l'apprentissage mutuels entre les équipes constituent la source la plus importante d'amélioration des performances dans les unités d'administration régionale, avec 43 %. L'expérimentation, quant à elle, semble plus courante dans les MDA fédéraux que dans les autres types d'organisations. La prédominance des meilleures pratiques dans les CFA est conforme à leur rôle d'acteurs en amont du processus budgétaire, où les meilleures pratiques ont plus de chances de réussir que dans les organisations en aval. Au contraire, l'apprentissage mutuel et l'échange semblent plus efficaces pour stimuler l'amélioration dans les administrations régionales où les idiosyncrasies peuvent abonder.

Figure 12 : Principaux facteurs d'amélioration des performances



En conclusion, les résultats montrent que les agences gouvernementales supérieures fournissent une orientation significative dans la réforme du budget, du programme et du S&E, tandis que le rôle des parties prenantes externes dans l'origine des idées est limité. Il semble qu'il existe une culture de conduite de revues internes structurées pour conduire les processus de réforme, en particulier dans les CFA et les MDA

fédéraux. La prédominance de l'échange mutuel entre les équipes comme moteur de l'amélioration des performances, ainsi que l'absence de silos bien ancrés, indiquent qu'il est possible d'utiliser une approche collaborative pour réformer la planification des programmes, la budgétisation et le S&E dans les organisations fédérales et régionales.

8 Discussion des principaux résultats

Cette section synthétise les principaux résultats présentés dans les sections précédentes et tente d'interpréter les idées principales en utilisant une lentille de capacités, partiellement tirée de Lodge et Wegrich (2014). Elle se concentre sur les dimensions analytique, coordinatrice et réglementaire des capacités de planification et de suivi des programmes qui sont souvent les ingrédients clés de la mise en œuvre du PBB. Il aborde également les considérations d'économie politique qui sont complémentaires aux capacités organisationnelles et de personnel. Dans une certaine mesure, il tente également de tisser ensemble les dimensions organisationnelles et personnelles de l'examen.

Capacités analytiques

Le processus de planification budgétaire descendant des institutions macroéconomiques exige des capacités d'analyse et de données importantes qui s'avèrent déficientes, notamment en raison de l'évolution continue de l'état de l'économie. Les capacités du personnel à effectuer des travaux d'analyse dans les CFA peuvent également être fragiles, car deux cinquièmes des personnes interrogées ont identifié le savoir-faire technique comme une contrainte de capacité majeure. Dans les domaines où le savoir-faire technique fait défaut en interne, les CFA et les MDA font souvent appel à des experts externes sous la forme de conseils ou de détachements. Bien que les fonctionnaires interrogés admettent que seule une petite fraction du travail effectué par les experts externes pourrait être réalisée en interne, le type de transfert de connaissances qui permettrait à terme de sevrer les organisations du secteur public de leur dépendance vis-à-vis des consultants est largement absent.

Certaines des capacités analytiques nécessaires pour améliorer la qualité des plans et la crédibilité du budget au niveau des MDA peuvent dépasser le cadre des organisations individuelles et nécessiter le soutien d'institutions spécialisées telles que la Banque nationale d'Éthiopie et l'Agence centrale des statistiques. Un exemple marquant, dans ce contexte, est la capacité des MDA à prendre en compte les impacts potentiels de facteurs macroéconomiques tels que l'inflation et l'offre de devises étrangères. En plus du travail nécessaire pour réduire la volatilité des facteurs macroéconomiques sous-jacents, les capacités analytiques pour prévoir l'ampleur de la volatilité elle-même sont importantes pour améliorer la planification des programmes.

En ce qui concerne les MDA, ils ont souvent besoin de capacités analytiques et de données étendues pour remplir leur fonction de suivi et d'évaluation, qui est devenue un élément clé du processus d'exécution du budget avec l'adoption du PBB au niveau fédéral. La collecte et l'analyse des données de suivi des résultats peuvent être un exercice gourmand en ressources, en particulier si les programmes impliquent un ensemble diversifié de bénéficiaires. C'est en partie la raison pour laquelle les projets financés par les donateurs semblent être mieux suivis et évalués que ceux financés par le gouvernement. Du point de vue des institutions de niveau macro, le manque de ressources et de capacités analytiques dans les MDA a rendu la fourniture d'indicateurs clés de performance inadéquate. Une grande partie de l'inefficacité de la co-localisation et de la synthèse des informations de suivi découle du manque de technologies appropriées ou de la durabilité des efforts pour mettre en œuvre ces technologies. Cependant, l'expérience du FMOH démontre que lorsque les organisations sont en mesure d'accéder à un ensemble de technologies personnalisées telles que celles fournies par la communauté informatique de la santé mondiale, elles peuvent potentiellement surmonter leurs déficiences en matière de données.

Capacités de coordination

Tant pour les institutions de niveau macro que pour les MDA de supervision au niveau fédéral, leurs responsabilités en matière de planification des programmes et de S&E impliquent la coordination d'une série de parties prenantes aux niveaux fédéral et infranational. En ce qui concerne la coordination au niveau macro, certains responsables des MDA sont d'avis que la fragmentation des fonctions de budget et de planification entre le ministère des Finances et le PDC semble avoir sapé les contrôles et les équilibres dans certains cas. La multiplicité des modèles et des exigences en matière de planification et d'établissement de rapports crée également une pression importante sur les capacités en personnel déjà fragiles des MDA. À cet égard, les récentes réformes visant à améliorer et à harmoniser les cadres de suivi et d'établissement de rapports au niveau national sont prometteuses, à condition qu'elles soient soigneusement mises en œuvre et respectées.

Au niveau sectoriel, le FMOH offre un exemple de bonne pratique en utilisant une approche consultative et itérative pour développer des capacités de coordination décentes afin de maintenir un cadre de planification et de suivi du

secteur de la santé cohérent au niveau national. Cependant, l'expérience de l'Université d'Addis-Abeba montre que la coordination n'est pas un exploit facile, même entre diverses unités de la même organisation (comme les départements de planification et de budget) s'il n'y a pas d'effort conscient pour y parvenir. Mais, d'une manière générale, le fait que l'enquête auprès des fonctionnaires montre que les silos interdépartementaux ne sont pas ancrés dans de nombreuses organisations, en particulier dans les CFA, est une bonne nouvelle.

Capacités de régulation/surveillance

Une grande partie de la fonction de contrôle dans le processus de planification et de mise en œuvre du budget-programme incombe aux corps législatifs et aux institutions supérieures de contrôle, tandis que le ministère des Finances et les bureaux régionaux des finances jouent un rôle réglementaire en établissant et en affinant le cadre dans lequel les MDA sont censés fonctionner. Au niveau fédéral, l'OFAG semble avoir continué à renforcer ses capacités à exercer la fonction de contrôle externe, malgré les difficultés importantes rencontrées pour attirer et retenir des auditeurs suffisamment qualifiés. Au niveau régional, l'expérience du Conseil régional de l'État d'Oromia montre qu'une meilleure reconnaissance du rôle de la législature régionale par l'exécutif a permis à la commission permanente du budget et des finances de s'acquitter plus efficacement de sa fonction de contrôle. Toutefois, la pénurie de personnel spécialisé risque de saper les efforts du conseil pour améliorer ses capacités de contrôle. L'effet du savoir-faire technique en tant que contrainte importante sur les capacités de planification budgétaire et de S&E des administrations infranationales a également été confirmé par les résultats de l'enquête sur le personnel.

Le ministère des Finances et les bureaux régionaux des finances exercent une fonction de régulation en veillant à ce que les ministères du développement respectent les réglementations en vigueur lors de la préparation de leurs budgets et de l'établissement des rapports d'exécution. La capacité du ministère des Finances à remplir son rôle de surveillance semble être compromise par le fait que les ministères du Développement ne fournissent pas de rapports de performance complets et par le peu de détails sur les programmes budgétaires complexes. Il s'est avéré difficile de s'attaquer à ce problème en raison de l'absence de mécanismes d'application crédibles. Plus récemment, le rétablissement des équilibres macroéconomiques, notamment la réduction du déficit budgétaire, est devenu l'une des priorités du ministère des finances. Cependant, les retards fréquents des projets et les engagements excessifs qui en découlent dans les cycles budgétaires suivants rendent difficile le contrôle des dépenses. Dans ce contexte, les capacités de contrôle du ministère des Finances doivent être suffisamment affûtées pour s'attaquer aux problèmes plus

chroniques liés aux retards dans la mise en œuvre des projets, afin de contribuer efficacement à l'objectif de réduction des déséquilibres macroéconomiques.

Les fonctions de suivi des programmes et de contrôle interne des MDA constituent la dimension de contrôle interne du processus d'exécution du budget. Dans les organisations telles que le FMOH, où les informations de suivi sont activement recherchées par la direction et les parties prenantes externes pour la prise de décision, il y aura plus d'incitation à utiliser les outils de S&E pour renforcer les capacités de contrôle interne. Cependant, le fait de ne pas tenir compte systématiquement des informations de suivi dans les cycles de planification et de budgétisation ultérieurs, comme le montrent certaines des études de cas, réduit l'incitation à améliorer les capacités de suivi et d'évaluation. En ce qui concerne le contrôle interne, le Conseil régional d'Oromia a donné aux unités d'audit interne les moyens d'exercer plus efficacement leur fonction de surveillance en leur offrant plus d'autonomie.

Considérations d'économie politique

Étant donné que les budgets sont des documents fondamentalement politiques, il est pratiquement impossible de comprendre pleinement les capacités de planification et de S&E des organisations macro et sectorielles sans tenir compte des paramètres d'économie politique qui régissent le processus. Dans ce contexte, la planification des programmes au niveau fédéral peut devoir prendre en compte des questions d'équité et d'impératifs politiques au-delà des aspects purement techniques de faisabilité et d'optimisation des ressources. En particulier, dans le cas de l'arrangement fédéral de l'Éthiopie, la volonté de répartir équitablement les projets d'investissement entre les régions peut créer une tension importante avec les considérations techniques.

L'autre paramètre politique clé régissant le processus budgétaire est l'arrangement fédéral qui accorde aux États régionaux une autonomie importante en matière de planification, d'exécution et d'évaluation du budget. Dans certains cas, cela peut créer une fragmentation des politiques et une incohérence dans les cadres de planification et de suivi entre le gouvernement fédéral et les États. Cependant, l'expérience du FMOH montre qu'avec une coordination efficace entre les dirigeants des organes fédéraux et étatiques, il est possible de maintenir un cadre de planification et de suivi des politiques et des programmes cohérent au niveau national.

Dans de nombreux cas, l'incitation bureaucratique à améliorer les capacités de planification, à utiliser les informations de suivi et à se conformer aux recommandations d'audit dépend en définitive de l'application politique. Par exemple, l'amélioration de la gestion des projets d'investissement afin de réduire efficacement l'impact des dépassements de coûts sur le déficit budgétaire nécessite un engagement crédible de la part des dirigeants d'organisations ayant un

pouvoir de négociation politique important. L'application des recommandations d'audit par l'OFAG est un autre domaine où l'engagement politique semble être essentiel.

Compétences et motivation

Bien que les niveaux de motivation déclarés parmi le personnel de la planification, du budget et du S&E dans les institutions de l'échantillon soient relativement élevés, il y a peu de preuves que le secteur public soit suffisamment compétitif pour attirer les employés en tant qu'option préférée et retenir ceux qui ont des alternatives extérieures pendant une longue période. Le manque d'opportunités de croissance professionnelle et le faible salaire sont deux des plus forts prédicteurs de la rotation potentielle du personnel dans les unités de planification, de budget et de S&E.

Une part non négligeable des fonctions, telles que la planification qui requiert une expertise technique spécialisée, souffre d'une importante inadéquation des compétences. Toutefois, une grande majorité des fonctionnaires interrogés ont indiqué que leurs unités/organisations proposaient des formations sur le tas. Comme on pouvait s'y attendre, les capacités en personnel des administrations régionales sont généralement plus faibles que celles des CFA ou des MDA fédéraux.

9 Conclusion

Alors que l'Éthiopie s'apprête à entrer dans la deuxième décennie de la mise en œuvre du système PBB dans l'ensemble du gouvernement fédéral, la planification et le suivi des programmes restent deux des capacités les plus importantes, mais aussi les plus précaires, qui déterminent le succès de la réforme. La détérioration des résultats des audits dans l'ensemble du gouvernement fédéral au cours des dernières années a suscité l'inquiétude des responsables des finances publiques, qui se sont interrogés sur la contribution potentielle de la faiblesse des capacités de planification et de suivi à la détérioration des résultats des audits.

Ce rapport a examiné les dimensions organisationnelles et personnelles des capacités de planification et de suivi des programmes dans un ensemble sélectionné d'institutions fédérales et sous-nationales en Éthiopie. Les principaux résultats de l'examen révèlent que les capacités de planification au niveau macro souffrent d'un manque de modèles économiques solides et d'informations insuffisantes fournies par les MDA. Cela peut être attribué en partie à l'insuffisance de la formation offerte aux MDA sur la planification des programmes. En ce qui concerne les entités dépensières, l'expérience du FMOH en matière de planification et de suivi des programmes montre comment une institution peut tirer parti d'un soutien et de ressources externes pour institutionnaliser de meilleures pratiques.

Cependant, quelle que soit la solidité des capacités de planification interne, la planification des projets d'investissement dans les MDA est largement soumise aux aléas de l'environnement macroéconomique en général et de l'inflation et de l'offre de devises étrangères en particulier. Souvent, l'interaction de facteurs exogènes tels que l'inflation et de problèmes endogènes tels que les retards persistants des projets crée un cercle vicieux, perturbant les plans de programmes pluriannuels. Sur le front du suivi, l'un des plus gros handicaps semble être l'incapacité des MDA à développer un cadre de mesure des performances cohérent et fiable, ainsi qu'à collecter des données de manière cohérente une fois le cadre mis en place.

Les dimensions qualitatives et quantitatives de l'examen soulignent les défis fondamentaux auxquels sont confrontées les unités de planification, de budget et de S&E pour attirer et conserver une main-d'œuvre suffisamment qualifiée et motivée. Des facteurs tels que les bas salaires et l'insuffisance des possibilités de développement professionnel incitent les fonctionnaires à chercher d'autres opportunités d'emploi dans des lieux tels que les OI ou les ONG. Indépendamment du désir de partir, même les fonctionnaires qui restent peuvent ne pas être suffisamment qualifiés pour le travail qu'ils sont censés faire. Cependant, un effort significatif est fait, en particulier dans les CFA, pour fournir une formation sur le tas, même si le niveau de mentorat dans des fonctions telles que la planification laisse beaucoup à désirer.

Des facteurs tels que les bas salaires et l'insuffisance des possibilités de développement professionnel incitent les fonctionnaires à chercher d'autres opportunités d'emploi

”



Références

- Geda, A. & Birhanu, D. (2011). «Dépenser sans planifier correctement : Why Ethiopian Agriculture Is Not Growing Despite High Public Spending in the Sector by African Standard, A Macro Perspective», IAES Working Paper Series No. A10/2011.
- Lodge, M. et Wegrich, K. (2014). *La capacité de résolution des problèmes de l'État moderne : Défis de la gouvernance et capacités administratives*. Oxford : Oxford University Press.
- MoFEC. (2018). *Politique budgétaire en Éthiopie et développements récents*. Addis Abeba : Ministère des Finances et de la Coopération économique.
- Peterson, S. B. (2001). « La réforme financière dans un pays africain dévolu : Lessons from Ethiopia », *Public Administration and Development*, Vol. 21(3), 131-148.
- Schick, A. (1966). «The Road to PPB : The Stages of Budget Reform», *Public Administration Review*, Vol. 26(4), 243-258.
- Tett, G. (2016). *L'effet silo : Le péril de l'expertise et la promesse de faire tomber les barrières*. New York : Simon & Schuster.

Annexe 1 : Méthodologie

Le travail de collecte de données effectué pour ce rapport s'est déroulé en quatre étapes : cadrage, recherche documentaire, conception des instruments et travail sur le terrain.

Scoping

L'exercice de cadrage a commencé par des consultations avec une équipe de fonctionnaires des finances publiques et de la planification participant à un programme d'apprentissage par l'action organisé par CABRI, avec l'objectif spécifique d'identifier les lacunes dans la mise en œuvre de PBB et de proposer des solutions potentielles. Le but de la consultation était d'identifier les domaines prioritaires dans lesquels les fonctionnaires ont besoin de plus de preuves pour soutenir les réformes existantes ou prévues. En conséquence, les fonctionnaires ont identifié la planification et le suivi des programmes comme deux des domaines nécessitant une étude plus approfondie afin de comprendre les lacunes en matière de capacités pour une mise en œuvre efficace de la réforme. Ils ont également fait des suggestions sur les critères de sélection des MDA pour l'étude organisationnelle, notamment en tenant compte de la taille du budget et de la complexité des programmes pour choisir un ensemble suffisamment diversifié d'organisations pour l'étude de cas.

La deuxième partie de l'exercice de cadrage a consisté à identifier les informateurs clés pour l'entretien qualitatif sur les capacités institutionnelles, ainsi qu'à échantillonner les fonctionnaires d'entités fédérales et infranationales sélectionnées pour l'enquête quantitative sur les capacités du personnel et l'expérience de la réforme.

Recherche documentaire

La recherche préliminaire a consisté en une analyse de documents. L'analyse documentaire a servi à extraire des données qualitatives et quantitatives pertinentes de diverses publications, telles que des documents législatifs, des documents constitutionnels, des articles et des rapports universitaires, y compris d'autres évaluations (comme le PEFA). L'objectif était de fournir des informations sur le système de GFP de jure et d'établir un point de départ pour l'analyse des pratiques de facto, qui devait être réalisée par la collecte de données primaires.

Conception des instruments

Les questionnaires qualitatifs et quantitatifs pour la collecte de données ont été construits à partir de parties des instruments génériques développés par CABRI pour le programme d'examen des capacités de la GFP. Les principaux instruments ont été pré-testés pour leur pertinence et leur clarté auprès d'un certain nombre de fonctionnaires des finances publiques dans quatre pays. En outre, une version adaptée des instruments a été déployée pour un examen similaire en République centrafricaine et au Bénin. Les questionnaires ont été adaptés pour la revue des capacités en Éthiopie à partir des informations fournies par les équipes de fonctionnaires dans le cadre de l'exercice de cadrage. En général, l'accent a été mis sur les capacités de planification et de suivi plutôt que sur la budgétisation et les finances.

Travail de terrain

Le travail de terrain, composé d'entretiens qualitatifs et quantitatifs, a été mené à Addis-Abeba sur une période de quatre semaines en février 2020. Les entretiens qualitatifs ont été menés avec 10 CFA, des MDA fédéraux et des organisations infranationales. Les CFA comprennent le MoF, le PDC et l'OFAG. Les organisations étudiées représentant les MDA fédéraux ont été sélectionnées selon quatre critères : budget important (ERA), budget modéré (ARCCCH), programmes complexes (FMoH et ministère de l'Agriculture), prestation de services de première ligne (Université d'Addis-Abeba).⁶ La catégorie des organisations infranationales sélectionnées pour l'examen institutionnel comprend l'AABoFED et le Comité permanent du budget et des finances du Conseil régional d'Oromia.

L'enquête sur le personnel couvre un échantillon raisonné de 18 organisations fédérales et infranationales, dont la plupart des entités de la revue organisationnelle, ainsi que d'autres MDA représentant une large sélection de secteurs. Une fois les groupes d'organisations sélectionnés, la deuxième étape de l'échantillonnage des fonctionnaires individuels a porté sur tous les responsables de la planification, du budget et du S&E des organisations de l'échantillon qui pouvaient être interrogés pendant la période de l'enquête. Au total, 200 fonctionnaires ont été interrogés, la majeure partie de l'échantillon étant constituée d'experts et d'experts confirmés (Tableau A1).

⁶ L'étude de cas du ministère de l'Agriculture a finalement été abandonnée en raison de problèmes de qualité dans les entretiens et les transcriptions.

Tableau A1 : Distribution des postes des répondants de l'échantillon

Position du répondant	Nombre de fonctionnaires	Pourcentage
Directeur	17	8.5
Directeur adjoint	4	2
Chef d'équipe	35	17.5
Expert senior	72	36
Expert	59	29.5
Expert junior	4	2
Conseiller	3	1.5
Autre	6	3
Total	200	100

Annexe 2 : Institutions couvertes par l'enquête sur le personnel

	Nom de l'institution	Echantillon de fonctionnaires	Classification
1	Ministère des finances	10	CFA
2	Commission de la planification et du développement	12	CFA
3	Ministère de la santé	26	Fédéral MDA
4	Ministère de l'agriculture	13	Fédéral MDA
5	Ministère des sciences et de l'enseignement supérieur	2	Fédéral MDA
6	Ministère des recettes et de l'autorité douanière	11	CFA
7	Autorité des routes d'Éthiopie	18	Fédéral MDA
8	Commission pour le développement de l'irrigation	2	Fédéral MDA
9	Institut de développement de l'industrie textile	5	Fédéral MDA
10	Université d'Addis Abeba	13	Fédéral MDA
11	Bureau régional de la santé d'Oromia	8	Administration régionale
12	Bureau régional de l'agriculture d'Oromia	10	Administration régionale
13	Addis Abeba Bureau des finances et du développement économique	30	Administration régionale
14	Procureur général	10	Fédéral MDA
15	Ministère des transports	3	Fédéral MDA
16	Ministère de l'eau, de l'irrigation et de l'énergie	12	Fédéral MDA
17	Commission nationale de gestion des catastrophes et des risques	9	Fédéral MDA
18	Hôpital St Paul et Collège médical du Millénaire	6	Fédéral MDA



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
South Africa

Téléphone : +27 (0)12 492 0022
Email : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative