

IEG

INDEPENDENT EVALUATION GROUP



BANQUE
MONDIALE

46805



Réforme du secteur public : qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison ?

Une évaluation de l'aide de la
Banque mondiale par l'IEG



Résumé de
l'évaluation

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

ŒUVRER POUR UN MONDE SANS PAUVRETÉ

Le Groupe de la Banque mondiale comprend cinq institutions : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la Société financière internationale (SFI), l'Association internationale de développement (AID), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Sa mission est de lutter contre la pauvreté pour obtenir des résultats durables et d'aider les populations à se prendre en charge et à maîtriser leur environnement par la fourniture de ressources, la transmission de connaissances, le renforcement des capacités et la mise en place de partenariats dans les secteurs public et privé.

LE GROUPE INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT EN PROCÉDANT EN TOUTE INDÉPENDANCE À DES ÉVALUATIONS DE QUALITÉ

Le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) est une unité indépendante au sein du Groupe de la Banque mondiale. Elle comprend trois entités : l'IEG-Banque mondiale est chargé de l'évaluation des activités de la BIRD et de l'AID, l'IEG-SFI se consacre principalement à l'évaluation du travail de la SFI sur le développement du secteur privé et l'IEG-MIGA s'occupe de l'évaluation des projets bénéficiant de la garantie et des services de la MIGA. L'IEG rend compte aux Administrateurs de l'institution à travers le Directeur général d'évaluation.

Les évaluations visent à tirer les leçons de l'expérience, à fournir des données objectives à partir desquelles évaluer les résultats du travail du Groupe de la Banque et à rendre compte de la réalisation des objectifs fixés par l'institution. L'IEG contribue également à améliorer l'action de la Banque en tirant et en diffusant les leçons de l'expérience et en formulant des recommandations à partir des conclusions de ses évaluations.

À l'intérieur —

Avant-propos

Résumé analytique

Réponse de la direction

Synthèse du Président

Table des matières de l'étude complète

Consulter l'étude complète à :
<http://www.worldbank.org/ieg/psr>.

IEG

INDEPENDENT EVALUATION GROUP



Réforme du secteur public : qu'est-ce qui fonctionne et pour quelle raison ?

Une évaluation de l'aide de la Banque mondiale
par l'IEG

—Résumé de l'évaluation—



© 2008 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 5 10 09 08 07

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. Les constatations, interprétations et conclusions qui y sont présentées ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement qu'elle reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, États-Unis ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande par courrier à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis ; par télécopie : 202-522-2422 ; ou par courriel : pubrights@worldbank.org.

En couverture : Fresque *El Buen Gobierno* de Diego Rivera (1924), reproduite avec l'autorisation de l'Université de Chapingo qui abrite cette œuvre (bâtiment administratif).

ISBN-13: 978-0-8213-7589-1
e-ISBN-13: 978-0-8213-7590-7
DOI: 10.1596/978-0-8213-7589-1

Une demande a été soumise à la Bibliothèque du Congrès des États-Unis en vue de cataloguer cette publication

World Bank InfoShop
Courriel : pic@worldbank.org
Téléphone : 202-458-5454
Télécopie : 202-522-1500

Groupe indépendant d'évaluation
Programme de gestion des connaissances et
renforcement des capacités d'évaluation (IEGKE)
Courriel : eline@worldbank.org
Téléphone : 202-458-4497
Télécopie : 202-522-3125



Imprimé sur papier recyclé

Avant-propos

L'efficacité et l'efficience du secteur public d'un pays sont essentielles pour le succès des activités de développement, notamment toutes celles qui bénéficient du concours de la Banque mondiale. Cette dernière a consacré une part croissante — soit à peu près un sixième actuellement — de son aide sous forme de prêts et de conseils à la réforme du secteur public. Pour aborder la question de ce qui fonctionne et pourquoi, le Groupe indépendant d'évaluation a examiné les prêts et les autres types d'aide accordés entre 1999 et 2006 par la Banque en faveur de la réforme du secteur public de base dans quatre domaines : gestion des finances publiques, administration et fonction publique, administration des recettes, et lutte contre la corruption et transparence.

La majorité des pays ayant contracté des prêts pour appuyer la réforme du secteur public ont amélioré leurs résultats à certains égards, mais des insuffisances se sont manifestées au niveau d'importants domaines et de la coordination globale. Les emprunteurs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ont enregistré des améliorations à ces égards plus fréquemment que les emprunteurs de l'Association internationale de développement.

Les résultats se sont en général améliorés dans les domaines de la gestion des finances publiques, de l'administration de l'impôt et de la transparence, mais pas dans celui de la fonction publique. Les mesures directes visant à réduire la corruption — telles que les lois anticorruption et les commissions de lutte contre la corruption — ont rarement été efficaces, l'appui nécessaire de l'élite politique et de l'appareil judiciaire leur ayant souvent fait défaut.

L'expérience tend à indiquer que pour que soient recueillis tous les fruits de l'amélioration de la pres-

tation des services et de la responsabilité, les programmes de réforme du secteur public doivent à terme contribuer à apporter des améliorations dans l'ensemble des secteurs, dont celui de la fonction publique. Pendant la même période, quelques modestes points d'entrée ont toutefois souvent apporté un succès partiel et appuyé les progrès futurs. Les travaux d'analyse, notamment l'élaboration d'indicateurs mesurables, ont été tout particulièrement utiles dans la gestion financière, mais le domaine de la fonction publique et de l'administration n'a en général pas fait l'objet d'une telle analyse, ce qui a contribué aux différences observées au niveau des résultats.

La stratégie de gouvernance et de lutte contre la corruption approuvée par le Conseil en 2007 et qui est en cours d'exécution propose des mesures qui pourraient permettre de s'attaquer aux problèmes soulevés dans la présente évaluation. Les recommandations de cette évaluation mettent en exergue les orientations qui méritent d'être privilégiées.

Premièrement, on gagne à reconnaître les questions politiques et d'échelonnement qui sont tout particulièrement complexes dans les projets de réforme du secteur public. Une telle reconnaissance exige à son tour que l'on s'attache à comprendre le contexte politique, à déterminer les conditions préalables à la réalisation des objectifs, à se concentrer au départ sur les réformes fondamentales, et à faire preuve de réalisme par rapport au temps nécessaire pour obtenir des résultats appréciables.

Deuxièmement, on a intérêt à établir les priorités des initiatives de lutte contre la corruption sur la base de l'évaluation des types de corruption qui nuisent le plus au développement. Un effort soutenu sera nécessaire pour faire reculer la corruption, aussi convient-il de mettre l'accent à la

fois sur le renforcement des systèmes nationaux pour réduire les possibilités de corruption et sur la publication des informations.

Troisièmement, il importe de renforcer les composantes fonction publique et administration de

la réforme du secteur public. Un tel effort consiste notamment à définir un meilleur cadre et des ensembles d'indicateurs améliorés pour la réforme, ainsi qu'à prêter davantage attention aux phases d'exécution budgétaire de la gestion financière.



Vinod Thomas
Directeur général
Évaluation

Résumé analytique

L'efficacité et l'efficience du secteur public d'un pays sont essentielles pour le succès des activités de développement, notamment celles qui bénéficient du concours de la Banque mondiale.

Une saine gestion financière, une efficace politique de la fonction publique et de l'administration, un recouvrement efficace et équitable de l'impôt, et de transparentes opérations qui sont relativement non entachées par la corruption contribuent tous à une bonne prestation des services publics.

La Banque a consacré une part croissante — soit à peu près un sixième actuellement — de son aide sous forme de prêts et de conseils à la réforme de l'administration centrale, aussi importe-t-il de comprendre ce qui fonctionne, ce qu'il faut améliorer et ce qui fait défaut. Pour aborder ces questions, le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) a examiné les prêts et les autres types d'aide accordés par la Banque entre 1999 et 2006 en faveur de la réforme du secteur public de base dans quatre domaines : gestion des finances publiques, administration et fonction publique, administration des recettes, et lutte contre la corruption et transparence.

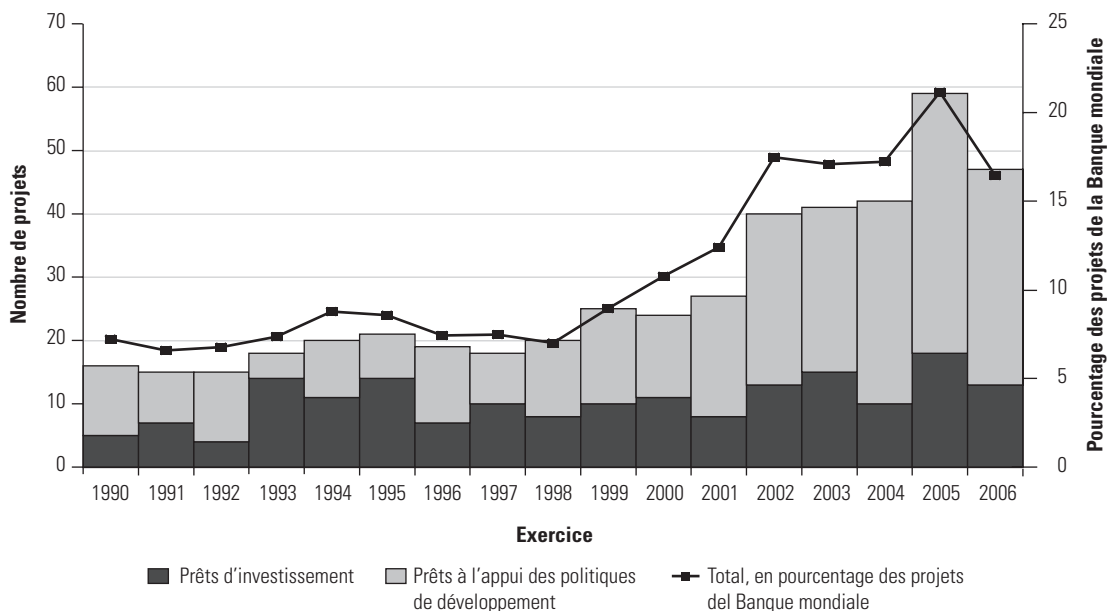
La majorité des pays ayant contracté des prêts pour appuyer la réforme du secteur public ont certes amélioré leurs résultats à certains égards, mais des insuffisances se sont manifestées au niveau d'importants domaines et de la coordination globale. La fréquence des améliorations a été plus grande chez les emprunteurs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) que chez ceux de l'Association internationale de développement (IDA). Les résultats se sont généralement améliorés dans les domaines

de la gestion des finances publiques, de l'administration de l'impôt et de la transparence, mais souvent pas dans celui de la fonction publique. Les mesures directes visant à réduire la corruption — telles que les lois anticorruption et les commissions de lutte contre la corruption — ont rarement été efficaces. Les recommandations de la présente évaluation portent principalement sur l'amélioration des directives concernant la réforme de la fonction publique et de la lutte contre la corruption ainsi que sur la définition, pour les réformes, d'objectifs et d'un calendrier réalistes.

Dans la quasi-totalité des pays en développement, le secteur public est celui qui engage le plus de dépenses et fournit le plus d'emplois, et il définit le cadre de la politique pour le reste de l'économie. Au cours des dernières années, environ un sixième des projets de la Banque mondiale ont appuyé la réforme du secteur public (voir la figure ES.1), car beaucoup estiment que la qualité de ce dernier — qui doit se caractériser par la responsabilité, l'efficacité et l'efficience de la prestation des services, la transparence, etc. — contribue au développement. L'amélioration de l'efficacité des homologues gouvernementaux est par ailleurs indispensable pour l'efficacité de l'aide de la Banque en faveur du développement.

Deux thèmes de la présente évaluation font pendant aux principales dimensions du secteur public, à savoir la façon dont celui-ci gère les finances pendant le cycle budgétaire et dont il organise

Figure ES.1: Projets de prêt ayant d'importantes composantes réforme du secteur public, 1990-2006



Source : Base de données de la Banque mondiale et calculs de l'IEG.

et gère ses employés — c'est-à-dire leur recrutement, leur rémunération et leur promotion. Un troisième thème — administration de l'impôt — se rapporte à un aspect du secteur public que la Banque a souvent appuyé au moyen de projets ou de composantes spéciaux. Le quatrième thème de l'évaluation — lutte contre la corruption et transparence — a notamment trait à des questions transsectorielles qui apparaissent dans les autres domaines thématiques ainsi que dans les composantes spéciales de certains projets de réforme du secteur public. (Les composantes lutte contre la corruption des projets sectoriels sortent du cadre de la présente évaluation, tout comme la décentralisation et les réformes juridiques et judiciaires). Pendant la période 1999-2006, 47 % des emprunteurs de la BIRD et 74 % de ceux de l'IDA avaient un ou plusieurs projets dont des composantes relevaient d'au moins un de ces quatre domaines.

L'équipe d'évaluation a réuni et analysé une base de données regroupant des renseignements sur

tous les pays emprunteurs et sur les plus de 460 projets qui se concentrent depuis 1990 sur la réforme du secteur public dans un ou plusieurs des quatre domaines thématiques. L'équipe a par ailleurs mené des études approfondies sur 19 pays, effectuant notamment des visites sur le terrain dans six d'entre eux, et elle a ajouté aux données ainsi recueillies des renseignements provenant des évaluations-pays récemment réalisées par l'IEG.

La connaissance des résultats est imparfaite, en raison de problèmes de mesure et du grand décalage temporel entre le début des réformes et le moment où tous ses effets sont évidents. Néanmoins, les résultats enregistrés par le secteur public dans quelques-unes des dimensions clés semblent s'être améliorés dans la majorité des cas où la Banque est intervenue en octroyant des prêts ou en déployant des activités d'analyse et de conseil. Les résultats varient toutefois considérablement d'un type de pays et d'un domaine thématique à l'autre. Le succès ou l'échec de la

réforme du secteur public dans un pays donné est déterminé principalement par les mesures gouvernementales, mais les interventions de la Banque y contribuent également.

Caractéristiques de l'aide de la Banque en faveur de la réforme du secteur public

Tous les pays pour ainsi dire ont reçu une forme quelconque d'aide sous forme d'activités d'analyse et de conseil portant sur des questions relatives au secteur public entre 1999 et 2006, mais la couverture des dites activités variait selon le thème.

La plupart des pays IDA et à financement mixte ont bénéficié d'abondantes activités d'analyse et de conseil, et les trois quarts ont obtenu des prêts en faveur de la réforme du secteur public, notamment des projets d'appui aux réformes. À titre illustratif, le Burkina Faso a reçu neuf prêts à l'appui de la réforme du secteur public, dont huit crédits à l'appui des politiques de développement avec des composantes majeures dans tous les quatre domaines thématiques, plus six produits d'activités d'analyse et de conseil.

À peu près la moitié des pays BIRD n'ont pas bénéficié de prêts à l'appui de la réforme du secteur public pendant la période 1999–2006, et environ le quart d'entre eux ont obtenu deux ou plusieurs prêts. La Banque a maintenu ses engagements dans la plupart des pays BIRD, même dans les États confrontés à des problèmes de gouvernance. Elle l'a fait dans le cadre d'activités d'analyse et de conseil ou d'opérations de prêt, selon les vœux exprimés par les pays ; les prêts ont été généralement liés à une amélioration considérable des résultats du secteur public.

La plus grande fréquence de l'octroi de prêts à l'appui de la réforme du secteur public aux pays IDA s'explique à la fois par le besoin plus important de réforme du secteur public dans ces pays et l'accentuation de la pression exercée par la Banque et d'autres bailleurs de fonds en faveur de la mise en œuvre de la réforme du secteur public.

Parmi les pays ayant bénéficié de prêts à l'appui de la réforme du secteur public, plus de 80 % des emprunteurs BIRD et 69 % des emprunteurs IDA ont affiché des résultats améliorés. Les études-pays décrivent trois facteurs qui contribuent au succès dans les différents domaines :

- *Faire preuve de réalisme par rapport à ce qui est faisable sur le plan politique et institutionnel*, ainsi que d'opportunisme lors de la préparation des bases techniques de ce qui pourrait devenir faisable dans l'avenir. Au Bangladesh, la Banque a appuyé les travaux préparatoires sur des secteurs difficiles de la fonction publique et de la lutte contre la corruption, lorsqu'une réforme de fond n'était pas à l'ordre du jour. Ces travaux se sont plus tard avérés utiles quand un gouvernement soucieux de réforme est arrivé au pouvoir.
- *Reconnaître que l'amélioration de la technologie n'est pas suffisante en elle-même, et que le plus crucial et le plus difficile sont le changement de comportement et de la culture organisationnelle*. Au Ghana par exemple, la mise en œuvre du système intégré de gestion financière a piétiné jusqu'à ce que l'attention soit réorientée vers le changement des comportements et les mesures incitatives.
- *S'occuper d'abord de l'essentiel*, par exemple en veillant à ce que les contribuables aient un numéro d'identification unique, avant d'installer un complexe système de recouvrement, ou en s'assurant que le gouvernement exécute assez bien un budget annuel avant de lancer une budgétisation pluriannuelle complexe. Une telle démarche a été relativement bien suivie dans quelques-uns des projets mis en œuvre en Bulgarie, au Cambodge, dans la Fédération de Russie, au Guatemala, et en Sierra Leone. Dans nombre de pays, toutefois, les conditions relatives aux prêts à l'appui des réformes s'appliquaient à tous les domaines et le gouvernement n'avait ni les moyens techniques ni la volonté politique de les exécuter. Au Ghana, au Guatemala, au Guyana, au Honduras et en Indonésie, les projets ont éprouvé des

difficultés parce qu'ils sont passés directement à des mesures complexes, telles que l'instauration de la comptabilité d'exercice, alors même que la capacité en matière de personnel faisait encore défaut et que le gouvernement ne réussissait pas à administrer la comptabilité de caisse.

Disparités entre les thèmes

La gestion des dépenses et des finances publiques a presque toujours été une composante des prêts à l'appui de la réforme du secteur public. La gestion des finances publiques — gestion des fonds, de la planification budgétaire au suivi, en passant par la passation des marchés et les fonctions de trésorerie — a souvent été à l'avant-garde de la réforme du secteur public, dans les phases tant de diagnostic que de prêt de l'aide de la Banque. Dans ce domaine (et celui de l'administration de l'impôt), le ministère des Finances a généralement bénéficié d'un solide appui, et les outils d'analyse de la Banque sont devenus les instruments le plus systématiquement utilisés et le plus largement adoptés.

Environ les deux tiers de tous les pays ayant contracté des prêts en faveur de la gestion financière ont enregistré des améliorations dans ce domaine, d'après un ensemble de données recueillies à l'échelle de la Banque (évaluation de la politique et des institutions nationales, CPIA), et il s'agissait du plus constant domaine d'amélioration dans les études de cas. L'élaboration du budget et l'établissement de rapports sur ce dernier a reçu en général plus d'attention et enregistré davantage de succès que les phases situées en aval du cycle de dépenses, telles que la passation des marchés et l'audit.

Les crises financières ont souvent incité au départ les gouvernements à solliciter l'aide de la Banque en matière de gestion financière, et les projets examinés n'ont généralement réussi ni à résoudre ces crises ni à rendre moins probable leur répétition. Il s'est toutefois révélé plus difficile de préciser les critères et les conditions de prêt pour améliorer l'efficacité des dépenses.

Les études diagnostiques de la Banque sur la gestion financière ont contribué à l'efficacité des prêts dans ce domaine. Les examens des dépenses publiques sont désormais plus fréquemment participatifs ou effectués sous la conduite des pouvoirs publics et ils accordent davantage d'attention aux institutions et à l'exécution budgétaire. Les indicateurs de l'examen des dépenses publiques et de l'évaluation de responsabilité financière (PEFA) ont permis d'accomplir d'importants progrès en décrivant un cadre pour tous les aspects de la gestion des finances et de la budgétisation publiques, cadre adopté par les bailleurs de fonds et les pays emprunteurs. Ces indicateurs sont mesurables et susceptibles de donner lieu à des actions — le gouvernement peut s'y plier et les influencer directement.

La réforme de la fonction publique et de l'administration a été le deuxième domaine le plus courant de prêt à l'appui de la réforme du secteur public. Si la fonction publique et l'administration n'ont enregistré de meilleurs résultats que dans moins de la moitié des pays emprunteurs, leur amélioration a été cependant indispensable pour soutenir la réforme du secteur public dans les autres domaines. La question urgente de l'abordabilité d'une masse salariale a souvent amené à mettre l'accent sur la compression des dépenses et sur des ajustements de salaire qui étaient irréalistes sur le plan politique. En général, cette approche ne réussissait pas à améliorer l'administration publique, comme l'a relevé l'IEG dans une évaluation effectuée en 1999 (IEG 1999). Depuis lors, la Banque a préconisé la même approche, avec un manque similaire de succès dans quelques-uns des pays, tels que le Cambodge, le Honduras et la République du Yémen ; ailleurs, toutefois, elle a enregistré un certain succès en se concentrant davantage sur les réformes de la gestion du personnel, telles que le recrutement et la promotion au mérite, pour améliorer les résultats et faire échec aux systèmes reposant sur le favoritisme.

Les échecs fréquents de la réforme de la fonction publique et de l'administration, en dépit de la reconnaissance continue de son importance, sem-

blent s'expliquer par l'absence d'une stratégie cohérente (avec quelques exceptions isolées) et d'outils précis de diagnostic qui sont requis pour s'attaquer aux problèmes liés à ladite réforme. En plus des difficultés politiques inhérentes, la médiocrité des études diagnostiques sur la fonction publique semble être l'une des raisons pour lesquelles les projets de réforme dans ce domaine ont connu moins de succès que les réformes de la gestion financière. Les activités d'analyse et de conseil relatives à la fonction publique sont quatre fois moins courantes que celles ayant trait à la gestion financière, et elles n'ont pas précédé les prêts dans la plupart des pays couverts par les études de cas.

Les projets de la Banque portant sur l'administration de l'impôt ont généralement été couronnés de succès et ils ont tiré parti d'une solide adhésion des pouvoirs publics, plus particulièrement des ministères des Finances, ainsi que de la bonne qualité du diagnostic et de la stratégie (souvent impulsée par le Fonds monétaire international). Plus des trois quarts des pays bénéficiant des projets d'investissement en faveur de l'administration de l'impôt ont amélioré leurs résultats. Dans les secteurs de l'administration de l'impôt, les pays IDA bénéficiaires de projets d'investissement ont enregistré des taux d'amélioration supérieurs à ceux des pays BIRD. Pour ce qui est des pays subissant une crise financière, plus particulièrement ceux de l'ancien bloc de l'Est, la réforme de l'administration de l'impôt a été un attrayant point de départ.

Depuis la fin des années 90, on prête davantage attention à la lutte contre la corruption et à la transparence dans les stratégies nationales et les programmes de prêt. Dans la majorité des pays ayant contracté des prêts à l'appui de la réforme du secteur public, la transparence s'est accrue, mais la perception de la corruption n'a pas diminué. Même après 1997, lorsque les approches directes n'étaient plus un sujet tabou pour la Banque, les prêts ont appuyé généralement les mesures indirectes contre la corruption bureaucratique — consistant à réduire les possi-

bilités de corruption en simplifiant les formalités et la réglementation, en passant au gouvernement électronique dans divers domaines et en rationalisant la gestion du personnel. Ces mesures ont connu un certain succès. Les mesures indirectes visant à réduire la corruption — telles que les lois anticorruption et les commissions de lutte contre la corruption — ont été rarement efficaces, l'appui nécessaire de l'élite politique et de l'appareil judiciaire leur ayant souvent fait défaut.

La Banque a contribué à la mise au point d'outils pour améliorer la transparence et réduire la corruption bureaucratique, tels que l'enquête de suivi des dépenses publiques, les enquêtes quantitatives sur la prestation des services et l'enquête sur le cadre de l'activité économique et la performance des entreprises. En Bulgarie et dans l'État indien d'Orissa, les mesures de lutte contre la corruption ont contribué à rendre plus efficace la prestation des services publics et à élargir l'accès des citoyens à ces derniers, tout en restant dans les limites de ce qui est politiquement faisable. Certains efforts déployés à l'échelle de l'administration en faveur de la transparence, tels que les lois sur l'accès à l'information et les organismes d'exécution ainsi que l'Initiative pour la transparence des industries extractives, sont également prometteurs en tant qu'outils de lutte contre l'accapement de l'État, mais il est trop tôt pour en voir les résultats.

Les études diagnostiques de la Banque sur la corruption et la transparence suivent généralement une trajectoire distincte de celle des autres domaines du secteur public, se concentrant sur les perceptions mondiales ou l'expérience du secteur commercial privé et prêtant moins attention à l'ampleur de la corruption dans le secteur public de base. La plupart des évaluations de la responsabilité financière dans les pays (CFAA) et des rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays (CPAR) n'ont pas adéquatement traité des risques de corruption dans ces systèmes. Les examens des institutions et de la gouvernance ont rarement analysé les facteurs politiques contribuant à la corruption, bien que leur pertinence soit largement reconnue.

Malgré son maître mot selon lequel « aucun modèle n'est transposable tel quel », la Banque n'a pas élaboré de cadre qui reconnaît suffisamment la longue durée du processus de réduction de la corruption et les différences quant aux points où les pays doivent commencer. Comme étapes du processus, les expériences acquises au Nigéria et au Cambodge tendent à indiquer que la réduction des coûts de la corruption en matière de développement (notamment l'élimination de la corruption dans les projets d'investissement appuyés par la Banque) est politiquement faisable et utile pour le développement. Il n'en reste pas moins que la prise de position de la Banque contre la corruption doit faire l'objet d'une clarification opérationnelle dans le contexte de chaque pays — à titre illustratif, il convient de préciser dans quelle mesure l'ampleur de la corruption doit influencer sur l'équilibre entre l'investissement et les opérations d'appui au budget.

Échelonnement et coordination entre les thèmes

Rien ne permet de soutenir l'une ou l'autre des positions adoptées par certains observateurs — à savoir que la réforme du secteur public est trop difficile pour en valoir la peine ou que l'imbrication des problèmes liés au secteur public est telle que seules des solutions globales peuvent être efficaces. Bien des projets de réforme du secteur public ont réussi, même si en général le succès n'a été immédiat. Pour que soient recueillis tous les fruits de l'amélioration de la prestation des services publics et de la responsabilité, la réforme du secteur public doit à terme entraîner une amélioration substantielle de tous les secteurs, notamment la fonction publique ; quelques modestes points d'entrée peuvent assurer un succès partiel et jeter les bases de progrès futurs.

Le fait de commencer par des activités d'analyse et de conseil a été un moyen efficace, pour la Banque, de nouer des rapports de confiance avec les pouvoirs publics en vue d'une collaboration sur les domaines sensibles de la réforme du secteur public. En Égypte, un gouvernement réformiste a sollicité le concours de la Banque pour la lutte contre la corruption après qu'une évaluation du climat de l'investissement effectuée en 2006

a établi que la corruption constituait une entrave majeure à l'activité économique. Souvent, la réalisation d'un examen des dépenses publiques mettant l'accent sur la gestion financière était un bon point de départ, comme on l'a vu au Bangladesh, en Éthiopie, en Ouganda, en Tanzanie et dans plusieurs États indiens.

La Banque a amélioré l'intégration des activités d'analyse et de conseil et des opérations de prêt dans les divers aspects de la gestion des finances publiques, mais pas dans l'éventail complet des thèmes de la réforme du secteur public. Les résultats sont meilleurs lorsqu'il y a institutionnalisation des modalités de coordination du personnel dans divers secteurs au sein du programme national (comme c'est le cas dans la région Amérique latine et Caraïbes, où les responsables sectoriels sont étroitement proches des directeurs-pays). Autrement, la coordination s'effectue moins régulièrement, lorsqu'il se trouve qu'il existe un alignement entre les personnalités, les compétences et les calendriers.

Recommandations

Concevoir les projets de réforme du secteur public et leur affecter des ressources de la Banque tout en reconnaissant que cette réforme présente des problèmes particulièrement complexes d'échelonnement et d'ordre politique. Faire preuve de réalisme par rapport au temps nécessaire pour obtenir des résultats appréciables, comprendre le contexte politique, déterminer les conditions préalables à la réalisation des objectifs et se concentrer en premier lieu sur les réformes de base dont le pays a besoin dans sa situation initiale. Revoir l'équilibre entre politique de développement et prêts à l'investissement ; les changements institutionnels doivent généralement être appuyés de façon suivie par des projets d'investissement, même si les prêts à l'appui des politiques de développement peuvent aider à opérer les changements nécessaires au niveau de la politique.

Dans les stratégies nationales de réforme du secteur public, établir les priorités des efforts de lutte contre la corruption sur la base de

L'évaluation des types de corruption qui nuisent le plus à la réduction de la pauvreté et à la croissance. Il convient de ne mettre l'accent principalement sur l'appui aux lois anticorruption et aux commissions de lutte contre la corruption que lorsque le pays est animé d'une ferme volonté politique et dispose d'un bon système judiciaire. Étant donné que la réduction de la corruption sera une œuvre de longue haleine, la Banque doit privilégier deux démarches : mettre en place des systèmes nationaux permettant de réduire les possibilités de corruption qui sont les plus coûteuses sur le plan du développement, et publier les informations d'une manière qui stimule, au sein de la population, la demande d'une prestation de services plus efficace et moins corrompue. Les équipes nationales

ont besoin d'une clarification opérationnelle sur la façon dont les efforts de lutte contre la corruption de la Banque s'intègrent dans la stratégie globale du pays.

Renforcer les composantes fonction publique et administration de la réforme du secteur public, en améliorant leur cadre et l'ensemble de leurs indicateurs, et prêter davantage attention aux phases d'exécution budgétaire de la gestion financière. À cette fin, il faudra recourir à des indicateurs du type PEFA donnant lieu à des actions pour ce qui est des résultats de la fonction publique et de l'administration, et établir plus de liens entre la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique et celle de la gestion financière.



Poste centrale, Maroc. Photo de Julio Etchart, reproduite avec l'autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

Réponse de la direction

La direction se félicite de cette évaluation, par l'IEG, de l'aide de la Banque mondiale en faveur de la réforme du secteur public qui couvre la période 1999–2006.

La direction estime que les constatations de l'examen lui fournissent beaucoup d'éléments sur lesquels s'appuyer pour aller de l'avant. Cela étant, elle aimerait formuler sur l'examen quelques remarques par rapport à la stratégie récente et aux changements au niveau des politiques. Enfin, la direction souscrit de manière générale aux recommandations, avec quelques nuances et précisions.

Adhésion aux grandes lignes de l'analyse et des recommandations

L'évaluation contient un nombre d'importantes conclusions que la direction accueille avec satisfaction, dans le contexte de son aide globale aux pays en faveur de la réforme du secteur public. Plus précisément, la direction apprécie les constatations relatives au fait que la réforme du secteur public est par nature une œuvre de longue haleine, la conclusion selon laquelle une démarche graduelle peut permettre d'obtenir des résultats, et l'utilité des études économiques et sectorielles effectuées en amont. Elle ira de l'avant dans ses activités en s'appuyant sur ces éléments.

La réforme du secteur public nécessite du temps

La direction prend note de la constatation de l'IEG selon laquelle bon nombre de projets de réforme du secteur public ont porté leurs fruits, même si le succès n'a souvent pas été immédiat. Le principal enseignement est qu'il faut faire preuve de réalisme par rapport au choix du moment d'intervention. Ce fait a des conséquences à tirer pour les produits de prêt qui appuient le

mieux la réforme du secteur public. Dans bien des cas, une approche programmatique recourant à une série de prêts — notamment les prêts à l'appui des politiques de développement — liés à un programme gouvernemental à moyen terme, s'est avérée efficace (voir Banque mondiale 2007a par exemple). Comme l'a relevé l'examen, des opérations d'investissement précises, engagées parallèlement aux prêts à l'appui des politiques de développement ou de façon autonome, peuvent permettre de prolonger le calendrier de mise en œuvre de l'aide. Le contexte du pays déterminera la combinaison exacte à adopter.

Démarche graduelle

L'examen de l'IEG conclut que l'appui fourni par le biais de quelques modestes points d'entrée peut assurer un succès partiel et jeter les bases de progrès futurs, notamment dans des domaines difficiles tels que celui de la réforme de la fonction publique. Cette conclusion est en harmonie avec le point de vue de la direction selon lequel la réforme du secteur public requiert une solide adhésion nationale et la Banque doit adapter son aide au rythme de réforme du pays. Elle renforce par ailleurs l'idée ci-dessus relative aux instruments de prêt.

Utilité des études économiques et sectorielles

L'examen de l'IEG fait état des avantages que présente la réalisation en amont des études économiques et sectorielles. Il reconnaît aux bonnes études diagnostiques dans le domaine de la gestion des finances publiques le mérite d'avoir contribué aux résultats favorables de l'appui de la

Banque. En particulier, il cite les examens des dépenses publiques et les indicateurs PEFA comme étant utiles à cet égard. La direction prend note de l'utilité potentielle, pour l'aide aux pays désireux d'entreprendre la réforme de la fonction publique, des études économiques et sectorielles effectuées en amont.

Remarques de la direction

La direction n'a que quelques points qu'elle aimerait soulever par rapport à l'analyse contenue dans l'examen. Ces points ont trait à la gouvernance et à la lutte contre la corruption, aux activités d'analyse et de conseil relatives à la gestion des finances publiques, ainsi qu'à l'évolution de l'appui de la Banque au fil du temps, et aux enseignements tirés de l'expérience. La direction reconnaît par ailleurs qu'il convient d'accomplir de plus grands progrès en matière de réforme de la fonction publique et de l'administration, mais elle note que les résultats sont plus faibles dans les environnements où la gouvernance laisse à désirer et plus solides dans ceux ayant une meilleure gouvernance, telle que mesurée au moyen de la CPIA.

Gouvernance et lutte contre la corruption

La Banque ne classe aucune portion de son aide sous le thème « autre responsabilité/lutte contre la corruption ». Cela dit, comme le souligne sa nouvelle stratégie de gouvernance et de lutte contre la corruption, la direction estime que la corruption découle de la mauvaise gouvernance (Banque mondiale 2007c). L'appui à l'amélioration de la gouvernance — et partant, à la réduction de la corruption — est actuellement intégré dans l'ensemble du portefeuille de la Banque, notamment dans ses opérations traditionnelles d'investissement. L'examen de l'IEG reconnaît certes cette réalité, mais à partir de certains aspects de l'analyse, on pourrait croire que l'examen porte sur le programme d'action de la Banque pour la lutte contre la corruption, plutôt que sur le sous-ensemble précis dudit programme auquel on peut utilement s'attaquer dans le cadre de la réforme du secteur public. À titre illustratif, l'examen de l'IEG n'évalue ni le traitement de la gouvernance et de la lutte contre la corruption dans les stratégies d'aide-pays, ni la gouvernance et la lutte contre la corruption

dans les secteurs ou dans les projets, et encore moins les partenariats mondiaux sur la gouvernance et la lutte contre la corruption. L'approche globale de la lutte contre la corruption adoptée par le Groupe de la Banque mondiale s'analyse idéalement dans le contexte de la stratégie citée ci-dessus. La direction s'est engagée à présenter au Conseil en 2008 un rapport sur l'avancement de l'exécution de cette stratégie.

Demande de l'aide en faveur de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

Le rapport signale d'éventuelles occasions manquées d'appuyer la demande relative à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption. La direction tient à souligner que dans bien des cas, les pays ont intégré des mesures novatrices dans des projets sectoriels appuyés par des prêts de la Banque et qui ont contribué à stimuler la demande de bonne gouvernance — par exemple les enquêtes de suivi des dépenses, les enquêtes auprès des bénéficiaires et les fiches de résultats des citoyens. Bien entendu, les opérations purement sectorielles comprenant ces composantes débordaient du cadre de l'examen de l'IEG.

Portée des activités d'analyse et de conseil relatives à la gestion des finances publiques

La direction voudrait réaffirmer sa divergence de vue sur une question — celle de savoir si les CFAA et CPAR doivent intégrer davantage d'études diagnostiques sur les problèmes de corruption. Les CFAA et les CPAR mettent généralement en évidence les aspects des systèmes nationaux de gestion des finances publiques qui pourraient faciliter la corruption (tels que les comptes hors budget, de médiocres systèmes intégrés de gestion financière et de passation des marchés, de fragiles environnements réglementaires, des systèmes peu satisfaisants de contrôle et d'audit internes, un manque de capacité chez le personnel des organismes d'exécution, des règles d'administration financière dont l'application laisse à désirer en raison de leur trop grande complexité, et les « contraintes de liquidités »). La direction estime judicieux le niveau actuel de couverture des problèmes de corruption. Compte tenu de la complexité et des dimensions multiformes du problème de corruption, on ne peut entreprendre

ni une étude diagnostique détaillée de ce fléau ni l'élaboration de stratégies de lutte contre la corruption dans le cadre de la CFAA ou du CPAR en tant que tel. Cela dit, dans le cadre de son travail global sur la mise en œuvre de la nouvelle stratégie, la direction établit des liens plus solides avec les problèmes de corruption qui se posent dans les activités de la Banque relatives à la gestion des finances publiques, en reconnaissant que les systèmes de gestion des finances publiques sont un important instrument dans le programme d'action pour la lutte contre la corruption d'un pays, et aussi que les résultats en matière de gestion des finances publiques sont influencés par l'environnement global de la corruption.

Enseignements tirés de l'expérience

La direction note que l'examen couvre sept années. Pendant cette période, nombre d'enseignements cités dans l'examen de l'IEG ont été pris en compte dans les activités de la Banque, en ce qui concerne notamment les opérations relatives aux politiques de développement. La Banque a procédé à un examen approfondi de son expérience en matière de prêt à l'ajustement, elle a organisé de vastes consultations, et en 2004 elle a abandonné l'ajustement au profit des opérations portant sur les politiques de développement (Banque mondiale 2004b). Cette évolution consti-

tue plus qu'un simple changement théorique et elle intègre un grand nombre de suggestions que met en exergue l'examen de l'IEG — notamment l'importance d'une solide adhésion du pays, une démarche à long terme de la réforme des politiques entreprise en étapes graduelles et réalistes, l'adaptation aux besoins des pays, et le fait de réduire fortement le nombre de conditions pour ne retenir que celles qui sont essentielles pour le succès de la réforme (mesure prise normalement avant l'approbation de l'opération par le Conseil — soit un indicateur d'adhésion). Ces changements visaient, entre autres, à faire en sorte que la Banque soit mieux placée pour aider les pays à renforcer les institutions du secteur public. Dans le cadre des opérations portant sur les politiques de développement, le type de conditions a changé — car l'on s'oriente notamment vers les mesures visant à renforcer la gestion du secteur public — et leur nombre a baissé considérablement (Banque mondiale 2007a).

Conclusion

Dans l'ensemble, la direction accueille chaleureusement cette évaluation de l'IEG. La direction accepte de façon générale les recommandations de l'IEG. Le Bilan de l'action engagée par la direction décrit en détail les mesures prises par celle-ci en réponse aux recommandations.

Bilan de l'action engagée par la direction

Recommandation	Réponse de la direction
<p>Concevoir les projets de réforme du secteur public et leur affecter des ressources de la Banque tout en reconnaissant que cette réforme présente des problèmes particulièrement complexes d'échelonnement et d'ordre politique. Faire preuve de réalisme par rapport au temps requis pour obtenir des résultats appréciables, comprendre le contexte politique, déterminer les conditions préalables à la réalisation des objectifs, et se concentrer en premier lieu sur les réformes de base dont le pays a besoin dans sa situation initiale. Revoir l'équilibre entre politique de développement et prêts à l'investissement, car les changements institutionnels doivent généralement être appuyés de façon suivie par des projets d'investissement, même si les prêts à l'appui des politiques de développement peuvent aider à opérer les changements nécessaires au niveau de la politique.</p>	<p>Action en cours/Accord. La direction de la Banque est d'accord en principe avec cette recommandation, tout en notant que celle-ci souligne qu'il importe d'intensifier les activités d'analyse et de conseil en amont des opérations relatives à la réforme du secteur public — lesquelles peuvent avoir des incidences budgétaires considérables. La meilleure façon de mettre en œuvre la recommandation nécessitera un apprentissage par l'action et sera fonction du contexte du pays. Pour exécuter la stratégie de gouvernance et de lutte contre la corruption, les services des vice-présidents régionaux de la Banque ont dénombré 26 pays qui lancent actuellement des stratégies nationales de gouvernance et de lutte contre la corruption propres à chacun d'entre eux — notamment, dans certains de ces pays, des évaluations intensives de la gouvernance qui visent entre autres à cerner les entraves politiques à la réforme et les approches faisables de l'échelonnement. À l'issue de ce processus d'apprentissage, la direction de la Banque s'engage à faire savoir au Conseil si elle a l'intention de systématiser et d'intensifier son action en faveur de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, y compris les activités d'analyse et de conseil, et comment elle s'y prendra le cas échéant. La présentation de rapports sur les mesures convenues s'effectuera dans le cadre de l'établissement global de rapports sur la gouvernance et la lutte contre la corruption.</p>
<p>Dans les stratégies nationales de réforme du secteur public, établir les priorités des efforts de lutte contre la corruption sur la base de l'évaluation des types de corruption qui nuisent le plus à la réduction de la pauvreté et à la croissance. La Banque ne doit mettre l'accent principalement sur l'appui des lois anticorruption et des commissions de lutte contre la corruption que lorsque le pays fait preuve d'une ferme volonté politique et dispose d'un bon système judiciaire. Étant donné que la réduction de la corruption sera une œuvre de longue haleine, la Banque doit s'attacher à i) mettre en place des systèmes nationaux permettant de réduire les possibilités de corruption qui sont les plus coûteuses sur le plan du développement, et ii) publier les informations d'une manière qui stimule, au sein de la population, la demande d'une prestation de services plus efficace et moins corrompue. Donner aux équipes nationales une clarification opérationnelle au sujet de la façon dont les efforts de lutte contre la corruption de la Banque s'intègrent dans la stratégie globale du pays.</p>	<p>Accord en général. La direction est d'accord avec la recommandation selon laquelle le moyen le plus efficace par lequel la réforme du secteur public peut appuyer les efforts de lutte contre la corruption consiste à privilégier les activités portant sur les systèmes nationaux et sur le flux de l'information vers le public. Comme le fait observer la recommandation, le problème le plus complexe (qui sort du cadre des activités opérationnelles relatives à la réforme du secteur public) a trait au rapport entre les stratégies et les opérations des pays, considérées d'un point de vue plus général, et leurs efforts de lutte contre la corruption. La mesure prise par la direction en réponse à ce plus grand défi a été présentée dans le document de stratégie intitulé « Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption » (Banque mondiale 2007c). L'exécution de la stratégie de gouvernance et de lutte contre la corruption peut permettre de relever ce plus important défi de trois manières entre autres, comme suit : i) en montrant que la gouvernance et la lutte contre la corruption présentent non seulement de l'intérêt pour la réforme du secteur public, mais qu'il s'agit d'une question qui concerne tout le monde ; ii) en intensifiant les efforts visant à gérer les risques fiduciaires et les autres risques liés à la gouvernance et à la lutte contre la corruption dans les opérations de la Banque ; et iii) en soulignant que les approches adoptées pour aborder la question de la gouvernance et de la lutte contre la corruption sont propres à chaque pays et doivent découler des priorités en matière de réduction de la pauvreté. En ce qui concerne la demande de clarification opérationnelle formulée par l'IEG, ce dernier point signifie que l'attention prêtée aux questions de gouvernance et de lutte contre la corruption sera généralement la plus intense dans les secteurs auxquels on accorde la priorité en matière de réduction de la pauvreté dans les stratégies nationales. Le rapport qui sera présenté en 2008 au Conseil sur l'avancement de la mise en œuvre de la gouvernance et de la lutte contre la corruption décrira cette expérience.</p>

Bilan de l'action engagée par la direction (continué)

Recommandation	Réponse de la direction
<p>Renforcer les composantes fonction publique et administration de la réforme du secteur public, en améliorant leur cadre et l'ensemble de leurs indicateurs, et prêter davantage attention aux phases d'exécution budgétaire de la gestion financière. À cette fin, il faudra élaborer des indicateurs du type PEFA donnant lieu à des actions pour ce qui est des résultats de la fonction publique et de l'administration, et établir davantage de liens entre la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique et celle de la gestion financière.</p>	<p>Action en cours/Accord. La direction de la Banque est d'accord avec la recommandation selon laquelle un meilleur cadre est nécessaire pour les composantes fonction publique et administration des travaux sur la réforme du secteur public. Une opération stratégique de dotation en personnel, qui est actuellement entreprise dans le cadre de l'exécution de la stratégie de gouvernance et de lutte contre la corruption, aidera à mettre en œuvre cette recommandation. Le centre de coordination de la réduction de la pauvreté et de la gestion économique a déjà commencé à recruter du personnel pour renforcer ses effectifs dans le domaine de la réforme de la fonction publique et de l'administration. Dans le cadre de la stratégie et du plan de mise en œuvre de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, au sein de ce centre les activités sont en cours d'intensification pour élaborer une nouvelle génération d'« indicateurs donnant lieu à des actions », l'une des plus grandes priorités étant accordée aux indicateurs concernant la fonction publique et l'administration. Toutefois, comme le montre l'expérience acquise en sept années d'élaboration des indicateurs PEFA — citée comme un succès dans l'évaluation de l'IEG — la mise au point de nouveaux indicateurs améliorés est une tâche difficile qui nécessitera du temps. En ce qui concerne les phases d'exécution budgétaire de la gestion financière, la direction de la Banque note qu'autant les indicateurs PEFA que les CFAA leur accordent une grande attention. Une concentration précoce et plus étroite sur l'élaboration du budget a déjà été intégrée dans les activités opérationnelles de la Banque. La direction assurera le suivi et rendra compte des progrès relatifs à ces mesures dans les rapports présentés aux Administrateurs sur la mise en œuvre de l'initiative en faveur de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.</p>



Siège du parlement au Cap, Afrique du Sud. Photo de Trevor Samson, reproduite avec l'autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

Synthèse du président Comité sur l'efficacité de l'aide

Le 26 mars 2008, le Comité sur l'efficacité de l'aide (CODE) a examiné le document intitulé *Evaluation of World Bank Support for Public Sector Reform* et le projet de réponse de la direction.

Contexte

Les principaux documents de stratégie sont notamment ceux intitulés « Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption » (Banque mondiale 2007c) et *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy* (Banque mondiale 2000). Le rapport sur l'état de l'exécution de la stratégie de la Banque de 2000 a été préparé en avril 2002 et il a également été examiné en 2005 dans le cadre du bilan actualisé de la mise en œuvre des stratégies sectorielles, sur lequel le CODE s'était penché. Parmi les évaluations du Groupe indépendant d'évaluation (IEG) qui ont trait à la réforme du secteur public, on peut citer celles parues sous le titre « Country Financial Accountability Assessments and Country Procurement Assessments Reports: How Effective are World Bank Fiduciary Diagnostics? » (IEG 2007), examinée par le Sous-comité du CODE en 2007 ; ainsi que « The Impact of Public Expenditure Reviews: An Evaluation » (IEG 1998) et « Civil Service Reform: A Review of World Bank Assistance » (IEG 1999), que le CODE a examinées en 1999.

Principales conclusions et recommandations

L'IEG a examiné l'aide fournie par la Banque entre 1999 et 2006 en faveur de la réforme du secteur

public, eu égard à quatre thèmes — gestion des finances publiques, fonction publique et administration, administration des recettes, et initiatives transsectorielles de lutte contre la corruption et de transparence. L'une des principales conclusions de cet examen a été que les résultats se sont améliorés au niveau d'au moins une dimension de la réforme du secteur public dans la majorité des pays ayant contracté des prêts pour appuyer les activités du secteur public de base. L'IEG a par ailleurs relevé que les résultats des prêts à l'appui de la réforme du secteur public étaient meilleurs dans les domaines de la gestion des finances publiques et de l'administration des recettes, mais moins satisfaisants en ce qui concerne la fonction publique et l'administration. L'IEG a constaté que les mesures directes visant à réduire la corruption avaient rarement été couronnées de succès et qu'il se révélait plus efficace de renforcer les systèmes et d'accroître la transparence. L'IEG a décrit trois facteurs contribuant à l'amélioration des résultats, à savoir : le réalisme par rapport à ce qui est faisable ; l'attention accordée à la culture comportementale et organisationnelle ainsi qu'aux mesures incitatives qui sous-tendent les facteurs déterminants de la réforme ; et la concentration sur les questions fondamentales au départ. L'IEG a par ailleurs signalé la nécessité d'un cadre établi par la Banque et reconnaissant le processus à long terme requis

pour réduire la corruption, tout comme il a noté les différents points de départ des pays. Les principales recommandations de l'IEG ont été les suivantes : i) reconnaître les complexes problèmes politiques et d'échelonnement qui se posent dans la conception des projets de réforme du secteur public et dans l'affectation des ressources ; ii) établir les priorités des efforts de lutte contre la corruption dans les stratégies de réforme du secteur public, sur la base d'une évaluation des types de corruption qui nuisent le plus à la réduction de la pauvreté et à la croissance ; et iii) renforcer les composantes fonction publique et administration de la réforme du secteur public.

Projet de réponse de la direction

La direction a estimé que le rapport contenait de riches enseignements. Elle a apprécié la façon dont l'évaluation a été effectuée et la concertation avec l'IEG sur différents aspects de la réforme du secteur public. Elle a certes été encouragée par l'amélioration des résultats dans la majorité des pays ayant contracté des prêts pour appuyer la réforme du secteur public, mais elle a reconnu par ailleurs qu'on ne pouvait s'endormir sur ses lauriers. Tout en approuvant certes de façon générale l'analyse et les recommandations dans leurs grandes lignes, la direction a fait des observations sur le traitement du programme d'action pour la lutte contre la corruption, l'appui à la demande relative à la gouvernance et à la lutte contre la corruption, et la portée des activités d'analyse et de conseil ayant trait à la gestion des finances publiques. Elle a attiré l'attention sur le fait que l'évaluation de l'IEG risquait d'être perçue comme un examen du programme d'action de la Banque pour la lutte contre la corruption et non comme celui de la réforme du secteur public qui contribue à réduire la corruption. En ce qui concerne la réalisation d'un plus grand nombre d'études diagnostiques portant sur les problèmes de corruption, par le biais des évaluations de la responsabilité financière dans les pays (CFAA) et des rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays (CPAR), la direction a jugé judicieux le niveau de couverture dans ces évaluations diagnostiques, lesquelles décrivent généralement les aspects qui pourraient faciliter la corruption. Il a été observé que les travaux se

poursuivent sur l'établissement de liens plus solides avec les problèmes de corruption dans les activités de la Banque relatives à la gestion des finances publiques. La direction a relevé que nombre d'enseignements se dégageant de ce rapport d'évaluation ont déjà été pris en compte dans les travaux de la Banque sur la réforme du secteur.

Conclusion générale et étapes suivantes

Le Comité se félicite de la clarté de cette évaluation qui est du reste bien rédigée, ainsi que de la réponse positive fournie par la direction. Tout en relevant l'importance primordiale de la réforme du secteur public pour les travaux de la Banque, les membres ont noté avec satisfaction l'amélioration des résultats dans les pays recevant, de la part de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement ou de l'Association internationale de développement, des ressources en faveur de la réforme du secteur public. Un large consensus s'est dégagé sur les principales conclusions et recommandations, et les membres ont convenu de l'importance de l'engagement politique, de la complexité de l'échelonnement et de la nécessité de soutenir les efforts à long terme, plus particulièrement ceux visant à changer la culture et le comportement organisationnels afin d'appuyer la réforme du secteur public. Bien que la Banque jouisse d'un avantage comparatif manifeste dans le domaine de la gestion des finances publiques, un membre a mis en garde contre une focalisation excessive sur ce secteur. L'importance d'une approche globale de la résolution du problème plus général et plus fondamental de l'efficacité du gouvernement — notamment celle de la fonction publique et de l'administration ainsi que des systèmes de prestation de divers services/tâches publics — a été soulignée. Quelques-uns des membres ont insisté sur la nécessité d'adopter un critère de sélection basé sur l'avantage comparatif de la Banque vis-à-vis des autres acteurs. Plusieurs observations ont été faites sur l'appui à la fonction publique et à l'administration ainsi qu'à la lutte contre la corruption, et sur l'opportunité du recours à une approche plus nuancée et non à une initiative directe et simpliste. D'autres interventions ont porté sur le besoin de tenir compte de

la durabilité des améliorations consécutives à la réforme du secteur public ; des progrès enregistrés au niveau des connaissances de la Banque sur l'aide en faveur de la réforme du secteur public depuis la parution de l'édition 1997 du Rapport sur le développement dans le monde, dont les conclusions se retrouvent dans le rapport ; du lien entre réforme du secteur public et réduction de la pauvreté ; et des questions institutionnelles internes, notamment les mesures incitatives et les instruments requis pour mieux appuyer la réforme du secteur public. Il a été recommandé de mieux apprécier les problèmes liés à la réforme du secteur public sur la base de l'expérience globale acquise au niveau international, de faire preuve de franchise dans l'évaluation et de tirer des enseignements des échecs.

Les principales questions ci-après ont été soulevées pendant la réunion.

Défis de la réforme du secteur public

Compte tenu de l'importance primordiale de la réforme du secteur public pour les activités de la Banque et de la complexité de ladite réforme, les intervenants ont été encouragés par les résultats obtenus par l'institution dans ce domaine. Les membres ont généralement souscrit aux conclusions de l'IEG et insisté sur la nécessité d'une approche propre à chaque pays ; sur l'adhésion des pouvoirs publics et la volonté politique ; sur le temps et la patience nécessaires pour opérer des changements au niveau de la culture et des comportements organisationnels ; sur la coordination avec les bailleurs de fonds ; et sur une approche opportuniste et réaliste ainsi qu'un échelonnement judicieux de la réforme du secteur public. Un membre a fait des observations sur le paradoxe de l'appui à la réforme du secteur public, lequel peut permettre de renforcer les capacités sans toutefois entraîner une amélioration de l'efficacité des pouvoirs publics ; il a été suggéré que l'IEG pourrait examiner plus en profondeur cette dichotomie dans ses futures évaluations. *La direction a remarqué que la Banque essayait de renforcer la capacité de réaction et l'efficacité du gouvernement dans le domaine de la prestation des services public, en encourageant la participation des bénéficiaires*

à la mise en œuvre, au suivi et à l'expression de réactions. Un autre membre a souligné que les résultats de la réforme du secteur public sont fonction des efforts à la fois de la Banque et du gouvernement et il a insisté sur la nécessité, pour l'IEG, d'indiquer clairement qu'il évalue les résultats de la Banque et non ceux du gouvernement. *L'IEG a précisé que le principal objet de l'évaluation est l'efficacité des programmes de la Banque, mais qu'il existe un solide contexte national dont il faut tenir compte.* La question de la façon dont la Banque peut susciter l'engagement du gouvernement, la volonté politique et des changements de comportement a été soulevée. Un membre a avancé que la Banque n'est en mesure que de renforcer les capacités et d'enrichir les connaissances, ce qui peut mener à des changements. Des questions ont en outre été soulevées sur la façon d'assurer la durabilité des efforts et sur la nature du lien qui existe entre la réforme du secteur public et la réduction de la pauvreté. *La direction essayait d'assurer la durabilité en établissant des modèles de succès qui accroîtraient l'intérêt et l'engagement politique envers d'autres réformes. Sur la base de données limitées, l'IEG a conclu que la durabilité avait été plus probable dans les domaines de la gestion des finances publiques et de l'administration de l'impôt que dans celui de la fonction publique et de l'administration ainsi que des initiatives transsectorielles de lutte contre la corruption. La direction et l'IEG ont fait des observations sur les liens entre la réforme du secteur public et la réduction de la pauvreté, lesquels constituent le résultat final recherché (par exemple, une plus grande transparence budgétaire qui entraîne un flux prévisible de ressources en faveur de la prestation des services et un meilleur ciblage des dépenses sociales).*

Les défis posés par la résolution des problèmes liés à la fonction publique et à l'administration, qui doit s'effectuer dans un pays à la fois, vont au-delà de l'instauration de systèmes reposant sur le mérite et pour les relever, on pourrait tirer avantage d'une approche « interne » à long terme. Un membre a cherché à obtenir des précisions sur les « systèmes profondément enracinés de favoritisme » dont fait mention l'IEG, et à savoir si

cette réalité s'applique à tous les pays. *L'IEG a expliqué que les initiatives relatives à la fonction publique et à l'administration ne portaient pas souvent leurs fruits, en raison de difficultés liées à l'élimination de la résistance aux réformes, et il a indiqué qu'il ferait soigneusement attention à la formulation utilisée dans le rapport final.*

Les équipes nationales étaient censées mieux comprendre le contexte dans lequel l'aide en faveur de la réforme du secteur public, notamment la fonction publique et l'administration, serait mise en œuvre. Compte tenu de la complexité de la réforme du secteur public, quelques membres ont souligné qu'il importe de partager les expériences et les enseignements tirés. Certains intervenants étaient intéressés à apprendre non seulement à partir des expériences réussies, mais aussi à partir des échecs et auprès des pays qui ont accompli des progrès en matière de réforme du secteur public sans avoir contracté de prêts auprès de la Banque à cette fin. Un membre a constaté que les conclusions de l'évaluation de l'IEG étaient similaires aux principaux messages de l'édition 1997 du Rapport sur le développement dans le monde et de l'évaluation de la réforme du secteur public effectuée par l'IEG en 1999, et il s'est demandé quel progrès avait véritablement été enregistré dans les travaux de la Banque sur la réforme du secteur public. *La direction a expliqué de quelle façon les principales conclusions de l'édition 1997 du Rapport sur le développement dans le monde sont intégrées dans ses activités, comme par exemple la concentration sur l'essentiel et le fait d'être plus réaliste par rapport à la gestion des finances publiques. Pour ce qui est des plus faibles résultats globaux enregistrés au niveau de la fonction publique et de l'administration, la direction a précisé que les résultats étaient médiocres dans les environnements où la gouvernance laissait davantage à désirer, mais beaucoup plus solides dans les pays ayant un meilleur environnement de gouvernance, telle que mesurée par l'évaluation de la politique et des institutions nationales. Aussi le principal défi a-t-il trait à l'engagement de la réforme de la fonction publique et de l'administration dans les environnements où la gouvernance est plus faible. L'IEG a indiqué que si la Banque évolue dans la bonne di-*

rection dans la mise en œuvre des recommandations de l'édition 1997 du Rapport sur le développement dans le monde, le rapport souligne par ailleurs la nécessité de déployer des efforts soutenus pour renforcer l'appui à la réforme du secteur public, pour laquelle il n'existe pas de solution unique.

Priorité de la Banque en matière de réforme du secteur public

Tout en relevant l'avantage comparatif manifeste dont jouit la Banque dans le domaine de la gestion des finances publiques, nombre d'intervenants ont fait des observations sur la nécessité d'une approche plus large et globale de la réforme du secteur public. Quelques-uns d'entre eux ont mis en garde contre une trop grande focalisation sur la gestion des finances publiques, qui risque de détourner l'attention des efforts plus généraux de réforme du secteur public dans d'autres secteurs de l'administration, notamment celui de la prestation des services (santé, environnement et transports par exemple). Plusieurs autres ont noté l'interdépendance entre la gestion des finances publiques d'une part et la fonction publique et l'administration d'autre part, et ont souligné l'importance d'un appui permanent à la fonction publique et à l'administration, qui contribue à la bonne gouvernance. Quelques membres ont appuyé une approche plus nuancée dans laquelle la Banque doit se concentrer sur les secteurs où elle jouit d'un avantage comparatif par rapport aux autres bailleurs de fonds. Ils ont ajouté que la Banque pourrait toujours fournir un appui à la fonction publique et à l'administration, mais que cela doit se faire à la demande du pays et selon la volonté de celui-ci de s'attaquer à ce domaine. *L'IEG a relevé que le rapport souligne l'importance de l'interdépendance des différents domaines de la réforme du secteur public, mais que par ailleurs il fait ressortir les avantages d'interventions plus précises et opportunistes dans les situations où il y a adhésion du pays. La direction a reconnu que la réforme du secteur public est de portée plus générale que la gestion des finances publiques et elle a fait des observations sur l'aide fournie par la Banque pour améliorer la prestation des services publics. Elle a noté par ailleurs que l'aptitude de la Banque*

à appuyer les réformes globales est fonction de l'adhésion du pays et de l'engagement politique, et qu'elle doit adopter une démarche opportuniste et graduelle dans ses interventions. En réponse à une question soulevée au sujet de la mise au point d'un nouvel instrument financier pour permettre d'appuyer à long terme la réforme du secteur public, la direction a déclaré que la pertinence des instruments existants était en cours d'examen dans le contexte des six thèmes stratégiques du président.

Gouvernance et lutte contre la corruption

Plusieurs intervenants ont examiné les approches indirectes qui permettent de s'attaquer plus efficacement aux problèmes relatifs à la gouvernance et à la lutte contre la corruption, telles que la simplification des processus et le renforcement de la solidité des systèmes, qui réduiraient les possibilités de corruption. Un membre a préconisé une présentation claire du programme d'action pour la gouvernance et la lutte contre la corruption dans le domaine de la réforme du secteur public et a relevé le besoin d'outils adéquats de diagnostic pour la gouvernance et la lutte contre la corruption, ainsi que de l'évaluation des risques fiduciaires liés au recours aux systèmes nationaux pour la passation des marchés, et de règles de protection sociale et environnementale. Il a recommandé que les CFAA et les CPAR soient ajustés afin de mieux suivre les progrès en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption. Un intervenant a réitéré la demande du Comité de développement relative à l'élaboration d'indicateurs de gouvernance donnant lieu à des actions. La direction a précisé que les CFAA, les CPAR, le Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière, et l'examen des dépenses publiques évaluent déjà les vulnérabilités du système, lesquelles pour-

raient créer des possibilités de corruption. Elle a ajouté que les efforts étaient en cours pour cerner les risques de corruption et s'y attaquer grâce à un recensement systématique desdits risques dans les systèmes de passation des marchés.

Profil de compétences du personnel et ressources budgétaires

Quelques intervenants ont cherché à obtenir des informations sur la disponibilité des ressources au sein du cadre budgétaire global, sur les bonnes compétences que doit posséder le personnel pour travailler sur la réforme du secteur public, plus particulièrement celle de la fonction publique et de l'administration, et sur le dosage du personnel entre le siège et les représentations nationales ainsi qu'entre le Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique et les régions. La direction a déclaré qu'une opération de dotation stratégique en personnel était en cours dans le contexte de la stratégie de gouvernance et de lutte contre la corruption, en ce qui concerne notamment la fonction publique et l'administration.

Autres observations

Un membre s'est enquis de la façon dont l'IEG assure l'indépendance de son évaluation, compte tenu de la mobilité du personnel entre l'IEG et la Banque. L'IEG a expliqué que les membres du personnel ayant travaillé directement sur le sujet qui est évalué ne participent pas à l'évaluation. Un intervenant a invité l'IEG à effectuer une évaluation de l'aide de la Banque en faveur de la privatisation des entreprises publiques. L'IEG a indiqué qu'elle envisagerait des travaux futurs sur ce sujet, mais elle a attiré l'attention sur le fait que son programme de travail à court terme était déjà très chargé.

Jiayi Zou, Président



Hôtel de ville de Guayaquil, Équateur. Photo © Damon P. Coppola.

Table des matières

Sigles et abréviations

Remerciements

Avant-propos

Résumé analytique

Réponse de la direction

Synthèse du président : Comité pour l'efficacité du développement (CODE)

1 Objectif, portée, méthode et évaluation

Objectifs et cadre général

Portée

Critères d'évaluation

Méthodes

2 Aperçu historique de la réforme du secteur public à la Banque mondiale

De 1946 à 1982 : absence de réforme du secteur public

De 1983 à 1989 : priorité à la qualité du gouvernement

De 1990 à 1996 : sensibilisation croissante au programme d'action pour la gouvernance

De 1997 à 2007 : rôle accru dans les efforts de lutte contre la corruption

3 Appui de la Banque mondiale à la réforme du secteur public

Projets de prêt à l'appui de la réforme du secteur public

Tâches relatives aux activités d'analyse et de conseil portant sur la réforme du secteur public

Dons de développement institutionnel

Portefeuilles nationaux des activités relatives à la réforme du secteur public

Ventilation thématique des projets de réforme du secteur public

Dotation en personnel pour la réforme du secteur public

4 Variation des résultats de la réforme selon les groupes de pays

Mesure, attribution et rôle des gouvernements, de la Banque et des bailleurs de fonds

Résultats sommaires

Évaluation des projets par l'IEG

Raisons des écarts entre les pays

5 Résultats de la réforme du secteur public et performance par domaine thématique

Vue d'ensemble des différences entre les thèmes

Enseignements sommaires tirés des comparaisons entre les thèmes

6 Résumé stratégique, notes et recommandations

Motivation, attentes et facteurs de succès de la réforme
Points d'entrée des stratégies nationales de réforme du secteur public
Notes de l'évaluation sommaire
Recommandations

Appendices

- A : Description de l'ensemble des données : prêts à l'appui de la réforme du secteur public, activités d'analyse et de conseil, et fonds de développement institutionnel
- B : Déclaration du Groupe consultatif externe

Ces appendices sont disponibles en ligne à l'adresse
<http://www.worldbank.org/ieg/psr/appendix.html>.

- C : Liste des projets de réforme du secteur public, exercices 90–06
- D : Réforme du secteur public — activités d'analyse et de conseil, exercices 99–06
- E : Réforme du secteur public — fonds de développement institutionnel, exercices 92–06
- F : Clients et autres parties prenantes externes interrogés

Notes de fin de document

Bibliographie

Encadrés

- 1.1 Portée de l'examen des activités de lutte contre la corruption de la Banque
- 4.1 Avantages et inconvénients de la CPIA en tant que mesure de la gouvernance
- 0 5.1 Trop d'attention est accordée aux aspects techniques — et pas assez à l'élément humain au Ghana
- 5.2 Initiatives pour la transparence des industries extractives : fonds fiduciaire multi-donateurs

Figures

- ES.1 Projets de prêt ayant d'importantes composantes réforme du secteur public, 1990–2006
- 3.1 Projets de prêt ayant une importante composante réforme du secteur public, 1990–2006
- 3.2 Valeur des prêts dans les projets ayant une importante composante réforme du secteur public
- 3.3 Ventilation régionale des projets de réforme du secteur public
- 3.4 Thèmes inclus dans les projets bénéficiant d'un important financement en faveur de la réforme du secteur public
- 3.5 Conditions relatives à la réforme du secteur public
- 5.1 Nombre de projets relatifs à la fonction publique et à l'administration assortis de différentes sous-catégories de conditions

Tableaux

- 1.1 Cadre des résultats en matière de réforme du secteur public
- 1.2 Pays couverts par les études de cas
- 3.1 Produits des activités d'analyse et de conseil relatives à la réforme du secteur public

- 3.2 Dons du Fonds de développement institutionnel ayant trait aux thèmes de la réforme du secteur public
- 3.3 Prêts à l'appui de la réforme du secteur public et activités d'analyse et de conseil se rapportant à la gouvernance du secteur public
- 3.4 Dotations en personnel du secteur public et spécialités par région
- 4.1 Pourcentage de pays ayant des notes CPIA améliorées en matière de gouvernance, par thème de la réforme du secteur public et selon la classification IDA/BIRD
- 4.2 Pourcentage de pays ayant des notes CPIA améliorées en matière de gouvernance, par région, 1999–2006
- 4.3 Résumé de la notation des projets par l'IEG, en ce qui concerne les projets clos de réforme du secteur public, 1999–2006
- 5.1 Variations dans quelques notes CPIA par thème de la réforme du secteur public, selon la note initiale de gouvernance et la classification IDA/BIRD
- 5.2 Taux d'amélioration de la gestion des finances publiques (CPIA 13) selon la classification IDA/BIRD
- 5.3 Réforme de la fonction publique et de l'administration : types et défis
- 5.4 Accaparement de l'État et corruption bureaucratique, et moyens indirects de les combattre
- 6.1 Notes de la performance globale de la Banque, 2000–2006

Autres publications de l'IEG . . .

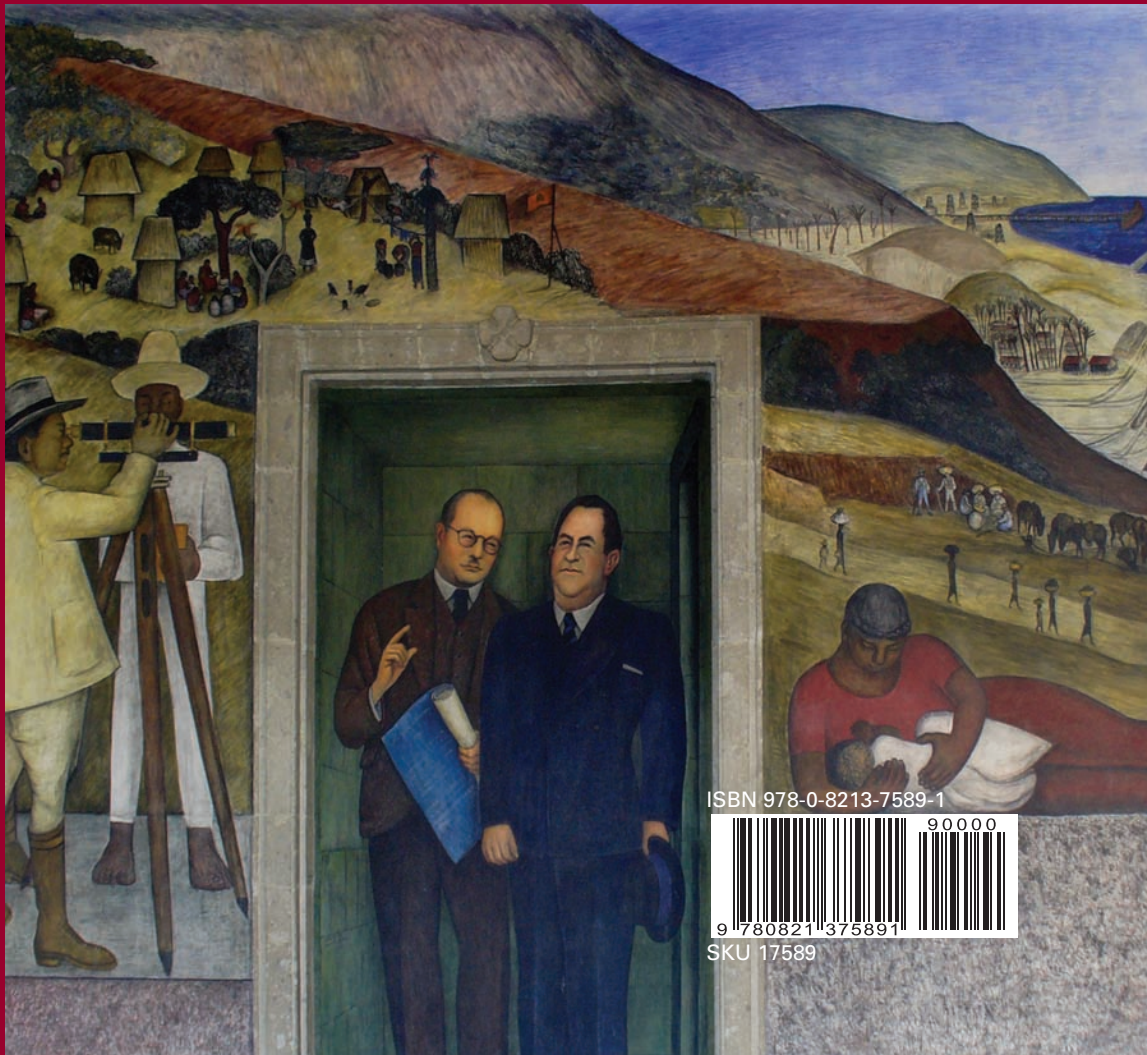
Documents de référence

- IEG (Independent Evaluation Group). 2007a. "Evaluation of Bank Support for Road Funds." Working Paper, World Bank, Washington, DC.
- . 2007b. "Reforming Transport: Maximizing Synergy between Public and Private Sectors." Working Paper, World Bank, Washington, DC.
- . 2006a. "Brazil: Recife Metropolitan Transport Decentralization; Belo Horizonte Metropolitan Transport." Project Performance Assessment Report No. 36589, World Bank, Washington, DC.
- . 2006b. "Ghana Joint Evaluation of the Road Subsector Program, 1996–2000." <http://go.worldbank.org/MRHRW2F670>.
- . 2006c. "Impact Study—Brazil Secondary and Feeder Roads." <http://go.worldbank.org/MEPABLF660>.
- . 2006d. "India Country Case Study." <http://go.worldbank.org/USA8S9SFE0>.
- . 2006e. "India: States' Road Infrastructure Development Technical Assistance Project." Project Performance Assessment Report No. 38108, World Bank, Washington, DC.
- . 2006f. "Lesotho: Road Rehabilitation and Maintenance Project." Project Performance Assessment Report No. 35049-LS, World Bank, Washington, DC.
- . 2006g. "Tanzania Country Case Study." <http://go.worldbank.org/33TKGVLNZ0>.
- . 2005. "Bulgaria: Railway Rehabilitation Project." Project Performance Assessment Report No. 32486, World Bank, Washington, DC.
- . 2005. "Mauritius: Port Development and Environmental Protection Project." Project Performance Assessment Report No. 34530, World Bank, Washington, DC.
- . 2005a. "People's Republic of China: Inland Waterways." Project Performance Assessment Report No. 34595, World Bank, Washington, DC.
- . 2005b. "Romania: Railway Rehabilitation Project." Project Performance Assessment Report No. 32688, World Bank, Washington, DC.
- . 2005c. "Russian Federation: Urban Transport; Bridge Rehabilitation." Project Performance Assessment Report No. 32430, World Bank, Washington, DC.
- . 2005d. "Tanzania: Port Modernization II Project and Railway Restructuring Project." Project Performance Assessment Report No. 32659, World Bank, Washington, DC.
- . 2005e. "Turkey: Road Improvement and Traffic Safety Project." Project Performance Assessment Report No. 31520, World Bank, Washington, DC.
- . 2004a. "Honduras: Transport Sector Rehabilitation Project." Project Performance Assessment Report No. 29117, World Bank, Washington, DC.
- . 2004b. "Vietnam: Highway Rehabilitation Project I and Rural Transport Project I." Project Performance Assessment Report No. 28168, World Bank, Washington, DC.
- . 2004c. "Yemen: Multi-Mode Transport, Transport Rehabilitation, Privatization Support, and Public Works II." Project Performance Assessment Report No. 30396, World Bank, Washington, DC.
- . 1996a. "Country Case Study—Brazil." <http://go.worldbank.org/CZLPQYF6D0>.
- . 1996b. "Morocco: Socioeconomic Influence of Rural Roads." <http://go.worldbank.org/VCF4Z8F640>.

IEG
INDEPENDENT EVALUATION GROUP



BANQUE MONDIALE



ISBN 978-0-8213-7589-1



9 780821 375891

SKU 17589