

# Contribution du programme PEFA à la feuille de route de la réforme de la GFP des Philippines

Par Lewis Hawke, spécialiste principal en gouvernance, Banque mondiale

## Contexte

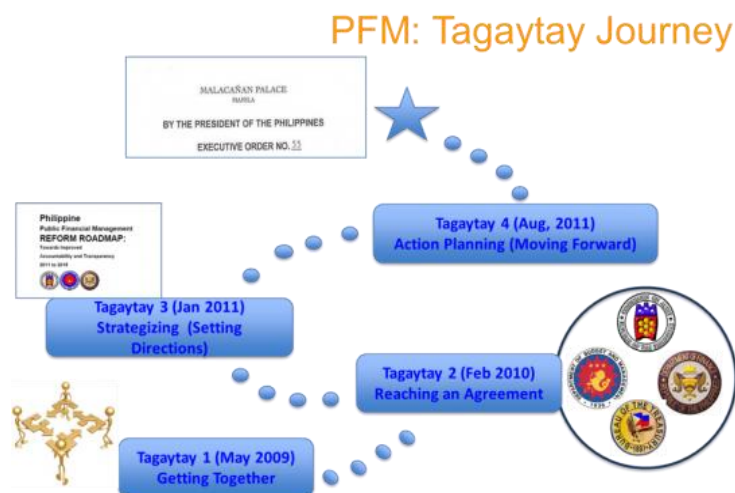
À la fin du XXe siècle, les Philippines étaient surnommées « l'homme malade de l'Asie » — entre autres qualificatifs peu enviables — pour avoir dilapidé leur croissance d'après-guerre en pratiquant une mauvaise gouvernance et une gestion économique déficiente. Au début du siècle en cours, cette attitude a fait place à une prise de conscience croissante de l'importance de la responsabilité publique et du besoin de procéder à une réforme plus globale de la gestion des finances publiques (GFP) sous la direction d'Emilia Boncodin, secrétaire du département du Budget et de la Gestion (*Department of Budget and Management* ou DBM).

## Processus

La première évaluation PEFA a été lancée en 2006 avec le DBM comme interlocuteur principal et Madame Boncodin, alors professeur, comme consultante principale (après la démission du gouvernement Arroyo). À la suite de l'achèvement du rapport PEFA, le DBM, la Commission de l'audit, le ministère des Finances et le bureau du Trésor ont organisé la première coalition de réformateurs de la gestion des finances publiques pour examiner le rapport PEFA et d'autres évaluations diagnostiques. Ces travaux ont débouché sur l'appropriation et le soutien à un projet de feuille de route de la réforme de la GFP destinée à être présentée aux nouvelles autorités. La feuille de route mettait principalement l'accent sur un nouveau système intégré d'information sur la gestion financière (IFMIS) et les réformes connexes du processus budgétaire, la gestion des liquidités, la communication de l'information financière, un cadre de compétences en GFP et le renforcement des contrôles internes et de l'audit interne.

Le nouveau gouvernement Aquino est arrivé au pouvoir en 2010 avec un programme prônant davantage de transparence et d'activisme réformiste.

Le nouveau secrétaire du DBM, Florencio « Butch » Abad, s'est fait l'avocat de la feuille de route de la GFP. L'élément central de cette feuille de route était le lancement du développement d'un système intégré d'information sur la gestion financière, l'introduction d'un budget étayé par la performance, un Compte unique du Trésor, la participation des organisations de la société civile à la gouvernance et l'élaboration d'une loi globale sur la GFP. Un décret (réglementation) a été publié en 2011 et un Comité de la GFP a été établi pour gérer le programme de réforme. L'aide technique du FMI, de la Banque mondiale et du DFAT australien a contribué à la réalisation de ces progrès.



Étapes du processus de réforme de la GFP des Philippines

## Résultats

L'évaluation PEFA suivante, réalisée en 2016, a mis en évidence une amélioration des résultats dans le cadre de tous les piliers (au niveau des composantes). Pour autant, certains domaines n'affichaient aucune progression depuis l'évaluation précédente.

À l'occasion d'un nouveau mandat présidentiel, un autre secrétaire réformateur a pris la direction du DBM : Benjamin Diokno, qui avait occupé des fonctions sous les gouvernements précédents. M. Diokno a poursuivi la dynamique de réforme en la recentrant sur le passage d'un « budget d'obligation » (*obligation-based budgeting*) à un « budget de trésorerie » (*cash-based budgeting*) et l'élaboration d'un Système d'exécution budgétaire, étayé par un protocole d'accord sur la coopération entre organismes centraux et un projet de loi modifié : la loi de modernisation budgétaire soumise au congrès en 2017.

En plus de réintroduire un projet de loi de réforme de la GFP, le gouvernement s'est efforcé d'améliorer la planification du budget et de la passation des marchés ainsi que la gestion de la trésorerie, éléments essentiels au passage d'un budget d'obligation à un budget de trésorerie et à la mise en œuvre du Système de gestion du budget et de la trésorerie au titre de la phase initiale de l'IFMIS. Ces réformes ont intégré les conclusions de l'évaluation PEFA dans une perspective plus stratégique parmi les autres éléments d'appréciation concernant les indispensables ingrédients des réformes supplémentaires.

## Enseignements tirés

Le cadre d'évaluation PEFA est survenu à un stade important du processus de réforme de la GFP des Philippines. Il fournit une évaluation générale de la performance de la GFP en mettant à profit d'autres évaluations diagnostiques réalisées vers la même époque. L'évaluation a été préparée par une équipe expérimentée, très respectée et bien informée de la situation locale. Le premier rapport a été reçu par un gouvernement réformateur, attentif à l'aide extérieure, et par des soutiens compétents au sein de l'administration et aux échelons ministériels et présidentiels.

La seconde évaluation PEFA a aussi été effectuée au bon moment — pour rendre compte des résultats obtenus à la suite du premier rapport et contribuer à une nouvelle vague de réformes sous la direction d'un ministre réformateur et volontariste. Les hauts dirigeants du DBM, de la Commission de l'audit, du bureau du Trésor et du ministère des Finances ont bien compris l'importance d'un groupe cohérent d'organismes centraux capables de convenir d'une feuille de route et d'objectifs communs. Compte tenu de la fragmentation des institutions de GFP aux Philippines, l'absence de coopération aurait pu entraîner l'effondrement des réformes dans un contexte de guerres de pouvoir et de mesures contradictoires.

## Citation

Dans un livre publié récemment<sup>1</sup>, Florencio « Butch » Abad, l'ancien secrétaire du DBM, déclare ceci : « Traditionnellement, les profonds changements qui ont renforcé la concurrence et assoupli la réglementation dans notre économie et amélioré la transparence et la responsabilisation en matière de gouvernance ont été réalisés grâce à l'influence ou sous la pression de sources extérieures. C'est pourquoi nous avons activement cherché à sceller des partenariats avec des organismes internationaux et bilatéraux dans le cadre d'un certain nombre de réformes de GFP. »

La sous-secrétaire au DBM, Laura Pascua, qui a été l'un des pilotes de la réforme de la GFP pendant plus de 20 ans, déclare : « Le programme PEFA constitue une partie très importante de notre processus de

---

<sup>1</sup> Mendoza, R. U. et Timberman, D. G. (2019) *Budget reform in the Philippines: Making the budget a tool for national transformation*, Anvil, Manille, Philippines.

réforme. Il a fourni une évaluation, honnête et basée sur des faits probants, de la situation dans laquelle nous nous trouvons. Cette analyse a orienté et affiné notre planification et notre hiérarchisation des priorités à mesure de la progression de nos travaux. Le programme a produit aussi un utile rapport d'avancement qui a montré le chemin que nous avons parcouru et ce qu'il nous restait à faire. Le PEFA, en outre, a fourni à notre gouvernement un cadre pour nous permettre de coopérer entre nous. Enfin, le programme sert aussi de langage commun pour communiquer nos aspirations à nos partenaires de développement ».

### **Pour en savoir plus**

Department of Budget and Management, Philippines

[www.dbm.gov.ph](http://www.dbm.gov.ph)

Kuwento sa bawat kuwenta : A story of budget and management reforms: 2010-2016

<https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Reform%20Documentation%20Full%20Book.pdf>