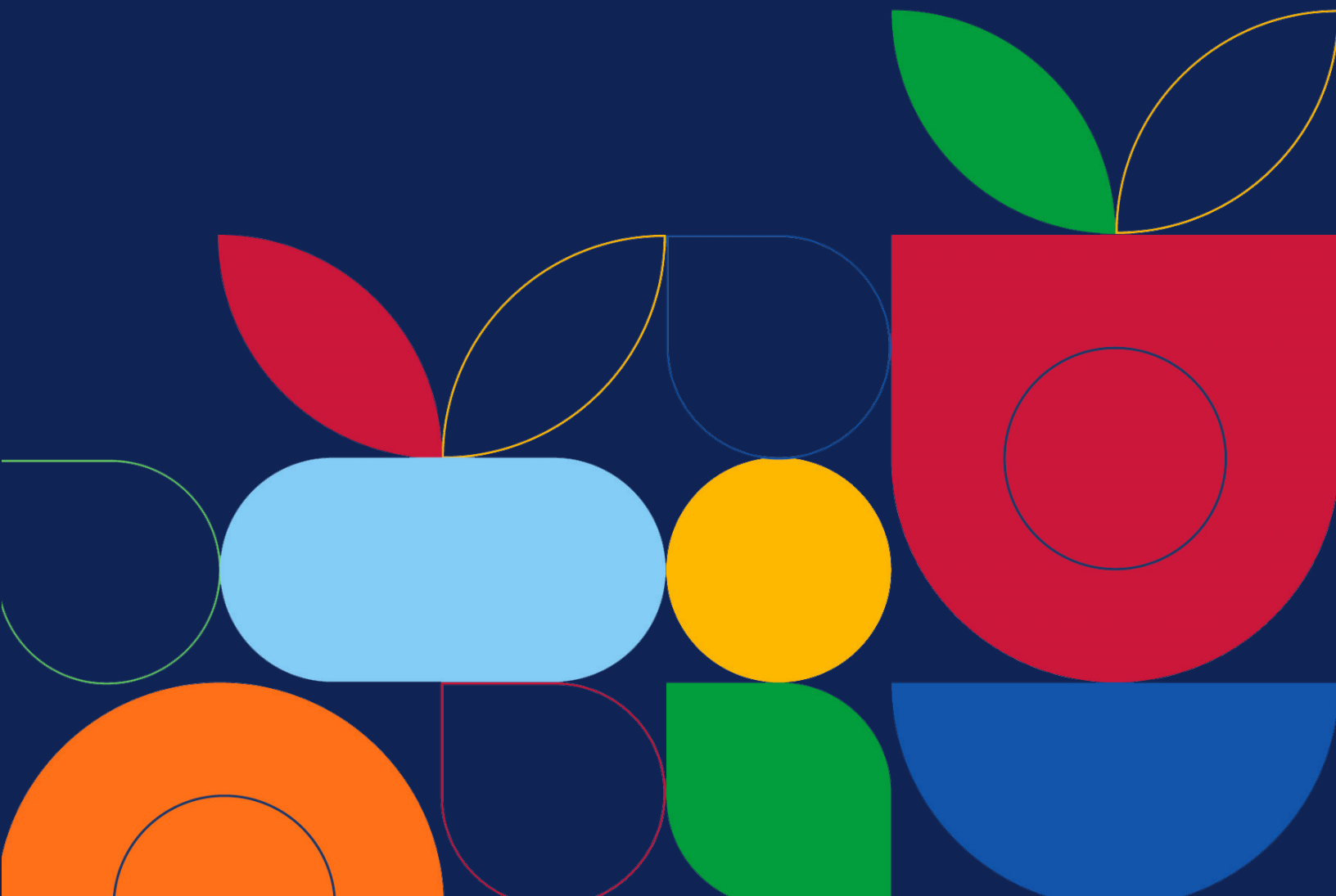




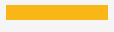
COMPOSANTE 1.4

Évaluation et diagnostics : Contraintes actives

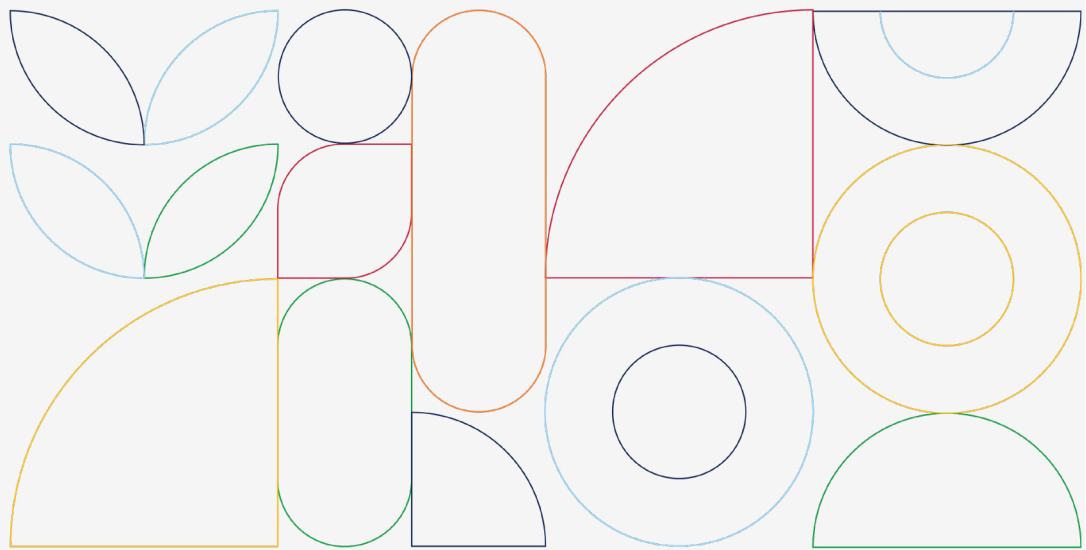
Cette version : décembre 2020

Commentaires et remarques : developmentfinance@un.org

Sommaire



1.	Aperçu rapide	2
2.	Bénéfice des diagnostics des contraintes actives	3
3.	Portée et limites	5
4.	« Mode d'emploi » - L'évaluation des contraintes actives en pratique	6
4.1	Étape 1 : identifier les problèmes	7
4.2	Étape 2 : identifier les contraintes actives	8
4.3	Étape 3 : évaluer l'opportunité et la faisabilité de l'élimination des contraintes identifiées	20
4.4	Outils existants	21
5.	Enseignements tirés	26



1. Aperçu rapide

Les décideurs sont confrontés à de nombreux obstacles et défis pour financer le développement durable. Les évaluations des besoins de financement, du paysage financier et des risques identifient les défis, opportunités et risques liés à la politique de financement. Elles signalent des domaines où les contraintes sous-jacentes en termes de marché, de politique ou de capacité peuvent inhiber la mobilisation et l'utilisation efficaces du financement. Le diagnostic des contraintes actives approfondit l'analyse des obstacles et de leurs causes profondes, s'appuyant sur l'expérience et les connaissances des institutions et acteurs locaux ainsi que sur les outils pertinents. Ce faisant, il aide à orienter la stratégie de financement et en particulier la hiérarchisation.

L'objectif est de répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les contraintes économiques, politiques, institutionnelles et de capacité concernant le financement des priorités de développement durable dont l'élimination aurait le plus de répercussions (c'est-à-dire les contraintes « actives ») ?
- De quels outils dispose-t-on pour les identifier ?
- Quelles sont les contraintes que les décideurs devraient traiter en priorité, par exemple dans le contexte de leur stratégie de financement ?
- Dans quelle mesure est-il faisable (et souhaitable) de traiter ou d'éliminer les contraintes identifiées ?

Les contraintes actives peuvent être liées à des facteurs économiques ou liés au marché, des lacunes de politique ou réglementaires, ou des contraintes institutionnelles et de capacité. En général, les pays sont confrontés à un grand nombre de ces contraintes. Or, il est impossible, ou peu pratique, de les traiter toutes en même temps. Il faut établir des priorités. Même si la hiérarchisation est un processus fondamentalement politique, l'analyse des contraintes actives peut aider à éclairer davantage les décisions.

L'approche relative à l'analyse des contraintes actives présentée ci-dessous suggère un dialogue structuré avec les experts et praticiens locaux, ainsi que l'utilisation d'outils analytiques pertinents. Elle aide à identifier les priorités de la politique de financement qui sont sensibles aux contextes locaux et aux conditions préalables, tiennent compte des compromis et des facteurs de problèmes sous-jacents, et auraient le plus de répercussions sur la capacité à financer les résultats de développement durable. Elle soutient donc une hiérarchisation et un séquençage plus efficaces des actions de politique et des réformes dans les domaines du Programme d'action d'Addis-Abeba.



2. Bénéfice des diagnostics des contraintes actives

Les diagnostics des contraintes actives peuvent aider les décideurs à :

- identifier les **goulets d'étranglement critiques** qui entravent actuellement la capacité du pays à financer correctement le développement durable ;
- évaluer **l'importance relative des goulets d'étranglement identifiés** et envisager la possibilité de les traiter ou de les éliminer, y compris grâce à des compromis importants ;
- concevoir une approche systématique et transparente pour éclairer la **hiérarchisation et le séquençement** des actions et réformes de la politique de financement.

Les diagnostics des contraintes actives ne nécessitent pas de connaissances exhaustives de tous les détails du paysage existant. L'important est d'identifier les distorsions

dont les effets directs affecteraient significativement un contexte national spécifique. Alors que les décideurs tentent d'identifier et de traiter les contraintes dans leur travail quotidien, une approche plus systématique et plus ciblée pourrait faire la lumière sur des contraintes susceptibles de passer sans cela inaperçues. Il en résulte aussi que le processus de hiérarchisation, qui est par nature nécessairement politique, se fonde davantage sur l'analyse et est plus transparent. L'Encadré 1 souligne les principales caractéristiques de ces approches de réforme incrémentielles, y compris en ce qui concerne la nature itérative de l'exercice et l'importance de s'appuyer sur des connaissances pratiques locales pour éclairer cette analyse hautement contextuelle.

ENCADRÉ 1.

L'ANALYSE DES CONTRAINTES ACTIVES COMME APPROCHE INCRÉMENTIELLE FACE AUX RÉFORMES

Praticiens et universitaires ont débattu de ce qu'était la bonne approche pour s'attaquer aux contraintes structurelles et mettre en œuvre des réformes. Ces dernières années, la tendance est nettement à l'expérimentation contextuelle, axée sur les problèmes, et à l'adoption d'approches itératives (voir par exemple l'[approche Problem-Driven Iterative Adaptation ou PDIA](#)), mais cela n'a pas toujours été le cas. Le tableau ci-dessous résume la « bataille des métaphores » entre les approches globales de type « big push » (impulsion massive) et celles en faveur d'une approche progressive, comme celle proposée dans le présent module.

	THÉRAPIE DE CHOC	INCRÉMENTALISME
CONTINUITÉ ET RUPTURE	Politiques provoquant un choc qui détruit complètement les anciennes structures afin de construire un nouveau système (par exemple, la restructuration des institutions et/ou la mise en place d'une économie de marché et de signaux de prix en une seule fois).	Changements continus pour tenter de préserver le capital social en s'appuyant sur les institutions existantes
RÔLE DES CONDITIONS INITIALES	Mise en œuvre d'une « meilleure solution » d'ingénierie sociale qui n'est pas fondée sur les conditions initiales ou qui n'est pas « déformée » par celles-ci	Changements au coup par coup (améliorations continues) en tenant compte des conditions initiales
RÔLE DES CONNAISSANCES	Met l'accent sur les connaissances explicites ou techniques d'après un plan.	Met l'accent sur les connaissances pratiques locales qui permettent une prévisibilité locale mais ne s'appliquent pas aux changements de grande envergure ou globaux, mais peuvent incorporer des connaissances techniques.
ATTITUDE À L'ÉGARD DE LA CONNAISSANCE	Basée sur le sentiment que les décideurs ont des compétences et savent répondre aux défis	Basée sur le sentiment que les décideurs savent qu'ils n'ont pas les réponses
MÉTAPHORES QUI ONT SERVI À ILLUSTRER LES DIFFÉRENCES	Franchir le gouffre d'un seul bond	Construire un pont audessus du gouffre
	Réparer le bateau en cale sèche, de sorte à ce que les travaux ne soient pas perturbés par les conditions en mer	Réparer le bateau en mer. Il n'y a pas de « cale sèche » pour transformer les institutions sociales depuis l'extérieur de la société. Le changement commence toujours par les institutions existantes.
	Transplanter un arbre en une fois pour tirer profit du nouveau terrain et récupérer au plus vite après le choc	Préparer le terrain en entourant les racines maîtresses les unes après les autres (nemawashi) pour éviter que le système dans son ensemble subisse un choc et ainsi améliorer les chances de réussite de la transplantation

Source : Stiglitz J. 1999. *Whither reform? Ten years of the transition*. Pleskovic, B; Stiglitz J. *Annual World Bank Conference on Development Economics 27 56 Washington, DC World Bank*.

3. Portée et limites

Plusieurs goulets d'étranglement peuvent limiter la capacité des pays à financer le développement durable, qu'il s'agisse d'arriver à mobiliser des volumes de financement adéquats (publics et privés) ou à garantir l'adéquation entre les flux de financement et les priorités de développement durable qui ont été identifiées. Dans le contexte des INFF, l'accent est mis sur les obstacles que les gouvernements peuvent influencer directement ou indirectement grâce à la formulation et la mise en œuvre de stratégies de financement et de réformes politiques connexes (voir composante 2). Les goulets d'étranglement peuvent être économiques ou en lien avec le marché ; en lien avec la politique ; ou encore institutionnels ou en lien avec les capacités. Le Tableau 1 donne des exemples fondés sur

des analyses au niveau national et couvrant différents domaines de la politique de financement.

L'approche des contraintes actives décrite à la Section 4 rassemble des preuves du dialogue avec les experts et les praticiens, ainsi que différents outils permettant de déceler les contraintes les plus pertinentes dans un contexte national donné. Ces outils peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. Ils s'appuient sur un ensemble de méthodologies différentes, dont : des analyses économétriques ; une analyse des tendances historiques ; des sondages ; et des systèmes de notation, comme ceux qui sont habituellement utilisés pour jauger la capacité des États.

TABLEAU 1. EXEMPLES DE CONTRAINTES ACTIVES

DOMAINES DE LA POLITIQUE DE FINANCEMENT	EXEMPLES DE CONTRAINTES ACTIVES	PAYS (LIEU)	RAPPORT SOURCE/ DIAGNOSTIC
FINANCES PUBLIQUES	Structure fiscale inefficace (qui permet l'évitement fiscal)	Buenos Aires	<i>Pan, C.I., 2019. Tax Avoidance in Buenos Aires: The Case of Ingresos Brutos</i>
FINANCEMENT ET INVESTISSEMENT PRIVÉS	Intermédiation financière inefficace (processus bureaucratique de demande de prêt ; exigences élevées en matière de garanties dues à l'absence d'antécédents en matière de crédit)	Égypte	Enders, Klaus-Stefan, Egypt Searching for Binding Constraints on Growth (March 2007). IMF Working Paper No. 07/57.
QUESTIONS MACROÉCONOMIQUES/ SYSTÉMIQUES		Sri Lanka	<i>Hausmann, R., 2016. Constraints to Sustained and Inclusive Growth in Sri Lanka</i>

En dépit de sa vaste portée et de ses avantages pratiques, l'analyse des contraintes actives présente quelques défauts :

- **Application mécanique limitée** : la flexibilité de l'approche, qui s'appuie sur différents outils d'évaluation, peut compliquer sa mise en œuvre. Cette approche nécessite de pouvoir utiliser et combiner les outils, car une standardisation aveugle pourrait fausser l'évaluation.
- **Disponibilité des données** : certaines contraintes actives sont difficiles à estimer de manière empirique. Ce type de défaut est parfaitement illustré par la question des prix fictifs (c'est-à-dire des valeurs monétaires attribuées à des coûts impossibles à connaître en l'absence d'un marché qui fonctionne

correctement). Le manque de données et de capacité pourrait entraver les évaluations quantitatives des contraintes actives.

- **Identification à long terme** : L'approche des contraintes actives convient le mieux pour les obstacles existants. Il est difficile d'identifier en toute confiance les contraintes qui deviendront actives à long terme.

Lorsque les contraintes sur les données, les capacités et les ressources empêchent de dresser un diagnostic plus structuré, une utilisation plus ponctuelle des questions et outils d'orientation présentés ci-dessous peut encore permettre d'obtenir des informations utiles et aider à appliquer une rigueur plus analytique au processus intrinsèquement politique de hiérarchisation de la politique de financement et de développement de la stratégie.

4. « Mode d'emploi » – L'évaluation des contraintes actives en pratique

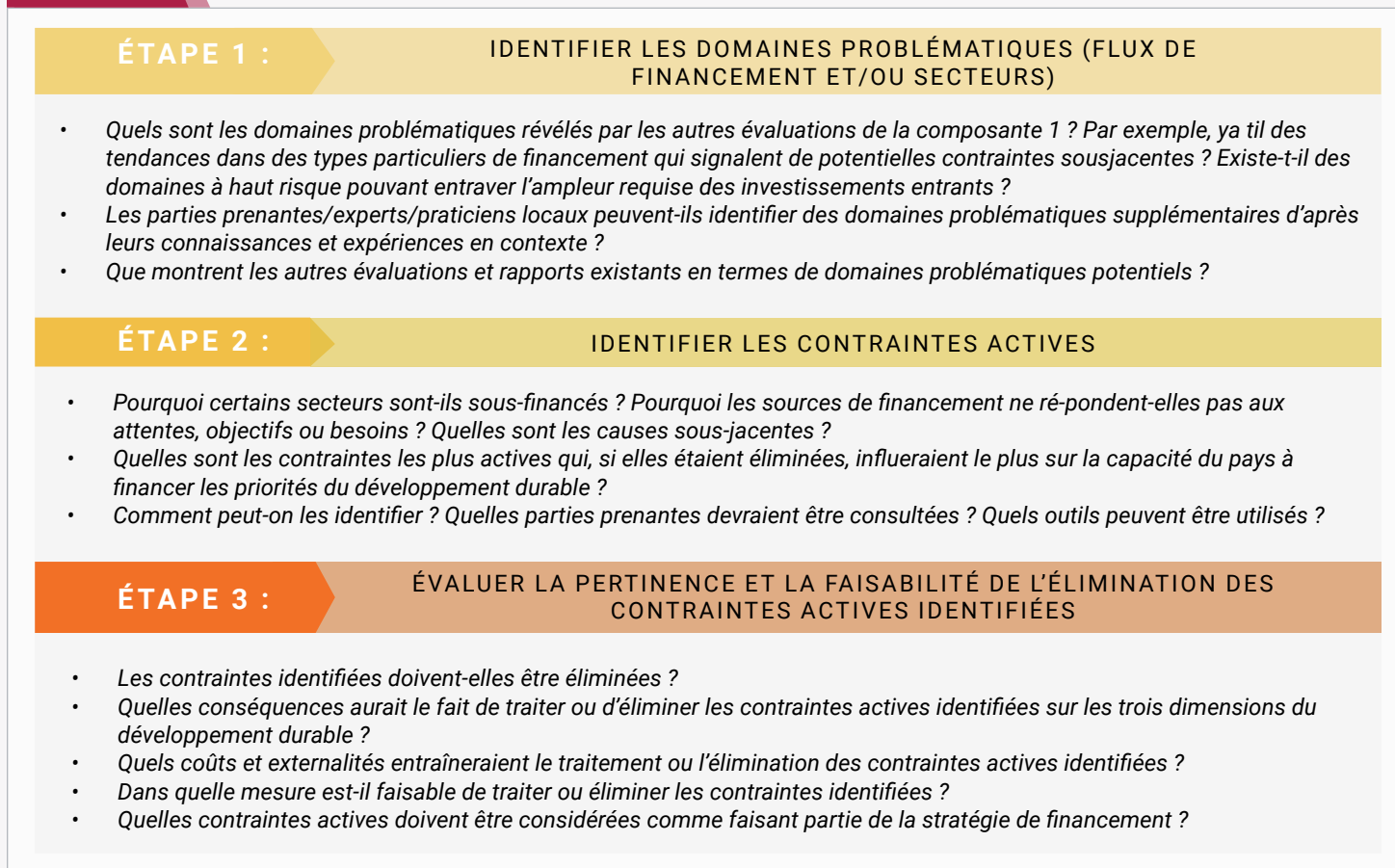
Le diagnostic des contraintes actives vise à identifier les obstacles majeurs qui, s'ils étaient éliminés, influeraient le plus sur la capacité du pays à mobiliser et aligner efficacement l'ampleur et les types de financement requis pour réaliser ses objectifs de développement durable. La Figure 1 résume l'approche suggérée.

Elle commence par l'identification des domaines/flux de financement ou des secteurs où pourraient exister des contraintes actives, en s'appuyant sur les connaissances acquises lors des précédentes évaluations de la composante 1 (évaluations des besoins de financement, du paysage financiers et des risques) ; sur le cadrage et la cartographie des politiques et institutions existantes entrepris lors de la phase de lancement¹; et sur les sources d'information primaires, y compris les experts et les praticiens locaux. Cette étape est suivie d'une analyse

visant à identifier les contraintes les plus actives dans chaque domaine problématique identifié, en utilisant un ensemble d'outils et de méthodologies disponibles, ainsi qu'en établissant un dialogue approfondi avec les experts et les parties prenantes concernés. Troisièmement, les coûts liés à l'élimination des contraintes identifiées sont évalués. Toutes les contraintes ne peuvent pas être éliminées ou traitées en même temps, et il importe de comprendre les conséquences imprévues de l'élimination des contraintes identifiées (en particulier sur les résultats en matière de développement durable). Cette troisième étape nécessite d'évaluer les ressources, le temps et la volonté politique nécessaires, ainsi que les externalités pertinentes et les risques qu'entraînerait l'élimination des contraintes identifiées pour les résultats en matière de développement durable.

¹ Voir les [conseils de la phase](#) de lancement. Si aucune cartographie des politiques de financement existantes n'a été entreprise dans le cadre de la phase de lancement, il convient de l'envisager ici afin de s'assurer que les questions liées aux politiques (telles que les lacunes dans les cadres existants et/ou les divergences possibles entre les politiques existantes) peuvent éclairer l'identification des contraintes actives pertinentes.

FIGURE 1. CONSEILS ÉTAPE PAR ÉTAPE



4.1. Étape 1 : identifier les problèmes

Les évaluations des besoins en matière de financement, du paysage financier et des risques (voir les composantes 1.1, 1.2 et 1.3) fourniront un premier aperçu des domaines problématiques potentiels et orienteront le diagnostic des contraintes actives. Par exemple, les lacunes de financement au niveau sectoriel peuvent révéler un sous-investissement ou une sous-utilisation des fonds importants ; l'analyse des finances publiques peut révéler que les niveaux des recettes fiscales sont inférieurs aux attentes et aux objectifs nationaux ; les évaluations des risques mettront en évidence les risques majeurs susceptibles d'entraver le financement.

Ces informations peuvent être combinées aux résultats d'autres évaluations pertinentes² qui peuvent souligner des domaines de sous-performance et d'opportunité. Elles peuvent aussi être associées aux connaissances et informations provenant du niveau de mise en œuvre (par exemple, les experts locaux). Solliciter ces connaissances à ce stade garantira que le diagnostic est fondé sur l'expérience pratique. Par ailleurs, le fait de continuer à faciliter le dialogue avec les parties prenantes concernées (au sein et en dehors du gouvernement) tout au long du processus sert également à vérifier la réalité de l'ensemble du processus (voir l'étape 2 ci-dessous).

2 Les pays peuvent consulter divers rapports et analyses accessibles au public, tels que ceux liés aux outils énumérés à la Section 4.4. Il s'agit par exemple des rapports suivants : les Diagnostics systémiques pays de la Banque mondiale ; des Diagnostics par pays de la SFI ; des publications du Center for International Development Growth Lab de l'université de Harvard ; et de la Millennium Challenge Corporation des États-Unis. Les banques régionales de développement (par exemple, la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement) et les organisations internationales (par exemple, le FMI) publient également des rapports d'analyse des contraintes actives, mais moins fréquemment.

L'identification des problèmes peut également s'appuyer sur une cartographie des politiques et institutions de financement existantes, y compris leurs objectifs et les éventuels compromis et synergies entre elles. Cette cartographie, parfois entreprise dès la phase de lancement, sert à révéler les lacunes et les faiblesses du paysage politique et institutionnel existant³.

Les questions suivantes peuvent guider la collecte d'informations pertinentes à partir de ce large éventail de sources et aider à cerner les domaines/flux ou secteurs de la politique de financement pour lesquels une analyse des contraintes serait la plus utile :

- Quels sont les domaines/secteurs thématiques dans lesquels le pays a nettement sous-investi par rapport aux besoins, aux objectifs nationaux et aux attentes des parties prenantes et/ou des pairs ?
- Dans quels domaines de financement observe-t-on le plus grand besoin d'infléchir les tendances actuelles, ou la plus grande opportunité de mobiliser de nouvelles ressources et/ou de peser sur le développement durable ? Y a-t-il des flux de financement particuliers dont les résultats sont médiocres par rapport aux aspirations du pays ou à ses pairs (à la fois en ce qui concerne les volumes mobilisés et l'alignement sur les priorités nationales de développement) ?
- Le pays est-il confronté à des risques majeurs susceptibles d'entraver l'accès aux financements requis et leur disponibilité ? Existe-t-il des lacunes dans sa capacité à les gérer (ou, du moins à les réduire) ?

4.2. Étape 2 : identifier les contraintes actives

Une fois les problèmes identifiés, la deuxième étape consiste à poser une série de **questions de type « pourquoi »** (par exemple, pourquoi les dépenses publiques dans le secteur de l'éducation sont-elles inférieures aux besoins ? Pourquoi les niveaux de recettes fiscales sont-ils inférieurs aux objectifs fixés ? Pourquoi les investissements étrangers sont-ils mal alignés sur les priorités nationales de développement durable ? Pourquoi les MPME détenues par des femmes ont-elles un accès au financement inférieur à la moyenne ?) et à déterminer les principales causes sous-jacentes ou, en d'autres mots, les *contraintes les plus actives*.

Une série structurée de dialogues et d'enquêtes, suivant les étapes a) à e) décrites ci-dessous, évalue chacun des domaines problématiques identifiés à l'étape 1 en posant des questions et en recueillant des preuves et des avis pertinents auprès des parties prenantes afin de faciliter l'identification des contraintes actives connexes (les Sections 4.2.1 et 4.2.2 donnent des exemples de son application dans les domaines problématiques des finances publiques et privées). Les domaines problématiques identifiés à l'étape 1 permettront de désigner les experts et les praticiens à consulter, et de cerner les outils et les sources de données et d'éléments probants les plus appropriés. Par exemple, si des problèmes sont décelés dans des secteurs particuliers (santé/éducation/agriculture/logement, etc.), il faudra rechercher l'expertise et les connaissances sectorielles pertinentes. La Section 4.4 énumère les outils et les évaluations disponibles auprès de la communauté internationale que les pays peuvent utiliser pour compléter les connaissances et l'expertise locales. Ils vont des outils d'évaluation de la gestion des finances publiques et des investissements aux diagnostics du secteur privé, en passant par les évaluations de la capacité de production et du secteur financier.

- a) **Transformer le problème en une question de type « pourquoi » pour guider l'exercice.** Par exemple, pourquoi les recettes fiscales sont-elles inférieures aux niveaux visés ? Pourquoi l'investissement privé national est-il plus faible que dans les économies comparables ? L'ensemble des réponses plausibles forme les branches d'un « arbre de décision » à explorer plus avant.
- b) **Explorer et cartographier les réponses possibles à la question « pourquoi ».** En s'appuyant sur les connaissances locales et les éléments probants issus de précédentes évaluations (tels que ceux énumérés à la Section 4.4), il est possible de cartographier les raisons qui peuvent expliquer le problème, et de remonter jusqu'aux causes fondamentales sous-jacentes ou, en d'autres termes, les éventuelles contraintes actives. Tous les types possibles de contraintes actives doivent être pris en compte, y compris les contraintes liées au marché, aux institutions, aux politiques et/ou aux capacités. À ce stade, il est essentiel d'impliquer les parties prenantes concernées (les acteurs gouvernementaux et non étatiques concernés qui peuvent apporter un éclairage concret au niveau de la mise en œuvre) afin qu'aucune contrainte active potentielle ne soit exclue de la présélection, y compris

³ Voir les [conseils de la phase de lancement](#) (Section 3.1, « Cadrement de la composante 2 : stratégie de financement ») pour des orientations plus détaillées sur la manière de réaliser cette cartographie des politiques, qui comprend une évaluation initiale des objectifs, des compromis et des synergies.

celles qui peuvent être particulièrement pertinentes pour des segments spécifiques de la population⁴.

c) **Formuler une hypothèse de contrainte active.** L'une des contraintes actives retenues dans la présélection est considérée comme la principale cause sous-jacente du problème.

d) **Tester l'hypothèse.** Souvent question de jugement plutôt que science exacte, l'identification des contraintes actives repose donc sur les idées d'experts et de spécialistes locaux. Néanmoins, celles qui sont réellement actives doivent présenter certaines caractéristiques⁶ qui aident à tester plusieurs hypothèses. Une analyse quantitative, le cas échéant, et des consultations avec des praticiens et des parties prenantes institutionnelles, peuvent permettre de déterminer si certaines contraintes sont effectivement actives dans le contexte national spécifique :

i. *L'augmentation de l'offre d'un intrant contraint aurait-elle d'importantes répercussions sur la « fonction objective », par exemple le prix ou le coût de l'objectif ?* La contrainte a un **prix/« prix fictif » élevé**. Même si on ne constate pas toujours l'existence de « prix fictifs », ils peuvent être signalés par les prix du marché. Par exemple, des taux d'intérêt réels élevés peuvent indiquer que l'accès au financement est insuffisant et qu'il s'agit potentiellement d'une contrainte active.

ii. *La suppression de la contrainte aurait-elle un effet positif majeur dans le domaine concerné ?* La modification de la contrainte entraînerait une modification des coûts, des incitations et des comportements. Par exemple, les prestataires de services dans le secteur public (par exemple, dans le domaine de la santé ou de l'éducation) peuvent être en mesure d'identifier les aspects de la gestion des finances publiques qui les affectent le plus négativement. Si l'accès au financement est la contrainte la plus active pour l'investissement privé national, une plus grande disponibilité du crédit augmenterait de manière significative l'investissement.

iii. *Les agents touchés par le problème tentent-ils de contourner ou de surmonter la contrainte ?* Il

existe un comportement économique inefficace ou coûteux dans les domaines problématiques. Les agents trouvent souvent d'autres solutions pour contourner les contraintes, comme le marchandage en période d'hyperinflation ou l'emprunt à des taux d'intérêt élevés dans le secteur informel en raison des exigences élevées des banques en matière de garanties.

iv. *Les individus, les entreprises et les institutions moins dépendants de la contrainte obtiennent-ils de meilleurs résultats que les autres ?* Les personnes moins touchées par la contrainte ont plus de chances de survivre et de prospérer, et vice-versa. Par exemple, dans le cas où l'accès au financement est considéré comme une contrainte active pour l'investissement privé national, les entreprises des secteurs qui sont plus susceptibles de pouvoir autofinancer les investissements seront plus performantes que celles qui dépendent de la dette et du financement extérieur.

e) **Répéter les points c) et d) jusqu'à ce que la contrainte active juste soit identifiée.** S'il s'avère que la contrainte active déterminée à l'étape c) ne répond pas aux propriétés énumérées à l'étape d), une autre hypothèse est formulée et testée jusqu'à ce que la contrainte active correcte liée au problème spécifique soit identifiée.

L'approche s'inspire de la méthodologie du « diagnostic de croissance », qui vise essentiellement à identifier un petit nombre d'obstacles clés à la croissance économique dans le contexte national spécifique (au lieu de suivre les « meilleures pratiques » internationales ou les approches « systématiques »), et à concentrer stratégiquement les efforts et les capacités et ressources limitées (ou « capital politique ») en vue d'un changement et d'une réforme de la politique. Les INFF sont plus ambitieux. Toutes les dimensions du développement durable entrent en jeu, et des contraintes autres que celles qui peuvent être mises en évidence par un diagnostic de croissance sont également pertinentes (par exemple, la gestion des finances publiques et les questions de capacité de l'État). En tant que telle, l'approche décrite ici emprunte la méthode de l'arbre de décision des diagnostics de croissance axée sur les problèmes, mais l'applique à l'objectif plus large des INFF⁷.

4 Un récent examen des diagnostics de la gestion des finances publiques a souligné l'importance de réunir les parties prenantes, y compris les acteurs de l'ensemble du gouvernement, pour s'assurer que les questions sont correctement identifiées à la fois en termes de domaines problématiques (comme indiqué à l'étape 1) et en termes de niveau auquel se situent les problèmes spécifiques (dans le cas présent, les éventuelles contraintes actives). Voir ODI (2020) Review of public financial management diagnostics for the health sector, document de travail 574.

5 ces propriétés sont fondées sur celles utilisées pour définir une contrainte active dans le contexte des diagnostics de croissance. Voir Tableau 9 dans Hausmann, R., Klinger, B. & Wagner, R., 2008. *Doing Growth Diagnostics in Practice: A 'Mindbook'*.

6 Un « prix fictif » est une estimation des prix non observables sur les marchés. Un prix fictif élevé peut indiquer une contrainte active (par exemple, un taux d'intérêt réel élevé, en tant que prix fictif de l'accès au financement, indique que le financement est rare et constitue potentiellement une contrainte active). Les prix fictifs ne sont généralement pas directement observables, mais ils peuvent être signalés par les prix réels du marché (ou les prix implicites du marché).

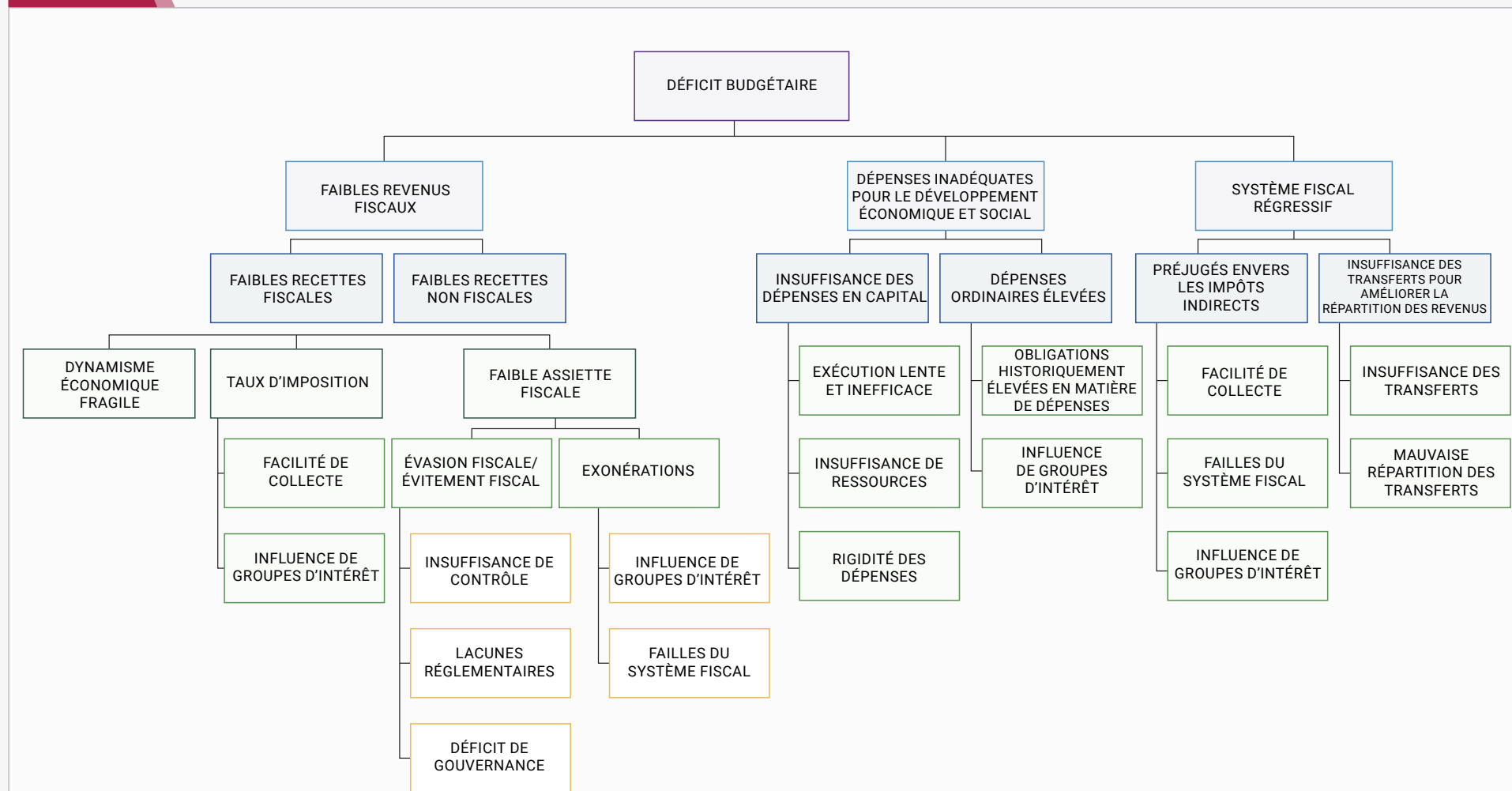
7 Notamment, alors que l'arbre de décision des diagnostics de croissance est dérivé d'un modèle de croissance théorique, l'approche décrite ici est ancrée dans l'expérience de la mise en œuvre pratique et dans les idées des parties prenantes concernées afin de développer des arbres de décision capables de guider l'analyse.

4.2.1. Appliquer l'approche aux finances publiques

La Figure 2 illustre la manière dont l'approche peut être appliquée à un domaine problématique lié aux finances publiques. En 2016, le gouvernement du Costa Rica, avec le soutien technique de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), a évalué les lacunes structurelles économiques, sociales et institutionnelles du Costa Rica. Le rapport attirait l'attention sur les lacunes institutionnelles et de capacité du système fiscal qui expliquent son « déficit budgétaire » ou, en d'autres termes, les défis structurels de son système fiscal pour gérer la mobilisation des ressources et les dépenses publiques afin de soutenir un développement

durable et inclusif. Un arbre de décision a été élaboré pour évaluer les contraintes actives, en cartographiant trois moteurs potentiels du déficit budgétaire : de faibles recettes fiscales, des dépenses inadéquates pour le développement social et économique, et un système fiscal régressif. L'analyse a conclu que la faiblesse des recettes fiscales était la principale raison du déficit budgétaire du Costa Rica, et que la contrainte la plus active sous-jacente à ces faibles niveaux de recettes fiscales était la faiblesse des recettes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les ventes, résultant en partie des niveaux élevés d'évasion et de fraude fiscales (voir Figure 2).

FIGURE 2. ARBRE DE DÉCISION POUR L'ANALYSE DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE AU COSTA RICA



Source : UN ECLAC (2016) *El enfoque de brechas estructurales: análisis del caso de Costa Rica*

Tout diagnostic des contraintes actives en matière de finances publiques peut s'appuyer (i) sur les connaissances et l'expertise des praticiens et des parties prenantes institutionnelles, et (ii) sur les outils répertoriés aux Tableaux 2 et 3 en tant qu'outils de finances publiques ou outils transversaux, afin de concevoir des arbres de décision pertinents et d'identifier les contraintes les plus actives.

Praticiens et parties prenantes. Les fournisseurs et les utilisateurs de services financiers publics peuvent disposer de connaissances et d'informations importantes. Par exemple, en ce qui concerne les ressources publiques nationales et la gestion des finances publiques, il s'agirait non seulement des fonctionnaires du budget du ministère des Finances et des principaux ministères subordonnés, mais aussi des personnes impliquées dans la prestation de services publics, qui peuvent mieux comprendre les principaux problèmes de prestation de services entravant la réalisation des priorités de développement durable, ainsi que les goulets d'étranglement sous-jacents dans la gestion des finances publiques qui en sont la cause.

Outils et analyse par la communauté internationale. Les organisations internationales effectuent des analyses et évaluations ciblées qui peuvent orienter l'analyse. Par exemple, les rapports d'assistance technique du département des affaires fiscales du FMI fournissent des informations sur les principaux obstacles à la politique et aux processus budgétaires au niveau national. Les rapports sur les bilans du secteur public, les cadres budgétaires à moyen terme et la gestion du risque fiscal peuvent mettre en lumière d'importantes lacunes institutionnelles qui peuvent à leur tour servir de base à une analyse plus détaillée et plus approfondie des potentielles contraintes actives. Les diagnostics de transparence fiscale (voir Évaluations de la transparence fiscale au Tableau 3) peuvent servir à mettre en évidence les principales faiblesses en matière d'information fiscale, de prévision et de budgétisation, d'analyse et de gestion des risques, et de gestion des recettes tirées des ressources, qui peuvent à leur tour souligner d'éventuelles contraintes institutionnelles ou de

capacité. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP) peuvent alimenter les évaluations sectorielles sur la manière dont les ressources publiques transitent par les différents niveaux d'administration et peuvent permettre d'identifier des problèmes spécifiques tels que les fuites ou les questions liées au déploiement des ressources humaines au niveau de la prestation de services.

Les résultats des évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) peuvent contribuer à l'identification des domaines problématiques spécifiques ainsi que des contraintes actives sous-jacentes dans trois grands aspects de la gestion des finances publiques (GFP) : la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources et l'efficacité de la prestation de services. Ils se fondent sur 31 indicateurs de performance, ventilés en 94 « dimensions », qui couvrent sept grands domaines (ou « piliers »), à savoir : i) la fiabilité du budget ; ii) la transparence des finances publiques ; iii) la gestion de l'actif et du passif ; iv) la stratégie fiscale et la budgétisation fondées sur des politiques ; v) la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget ; vi) la comptabilité et l'établissement de rapports ; et vii) l'examen et l'audit externes. Le mécanisme de notation du PEFA est conçu de telle façon qu'il peut offrir plusieurs niveaux de désagrégation pouvant aider à préciser l'identification des contraintes actives en matière de capacité de GFP. Les piliers dont le score est faible peuvent faire l'objet d'un examen plus approfondi afin de repérer les problèmes au niveau des indicateurs ou des dimensions qui pourraient constituer des contraintes actives. L'outil PEFA peut également servir à évaluer la capacité des gouvernements, et leurs contraintes sous-jacentes, à répondre aux crises, telles que la pandémie de COVID-19 (comme illustré dans l'Encadré 2).

D'autres outils basés sur la méthodologie PEFA se concentrent sur des aspects spécifiques de la GFP, comme l'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT) et l'évaluation de la performance de la gestion de la dette (DeMPA) (voir Encadré 3).

ENCADRÉ 2. PEFA ET COVID-19

Les évaluations PEFA existantes peuvent servir à évaluer la capacité de réponse des systèmes de gestion des finances publiques à la [COVID-19](#). La Banque mondiale a identifié huit domaines clés dans lesquels les gouvernements pourraient utiliser les rapports PEFA pour évaluer la résilience et la solidité des finances de leur secteur public. Les données relatives aux 24 dimensions du PEFA (fondées sur 14 indicateurs) peuvent être particulièrement utiles pour évaluer la capacité des systèmes de gestion des finances publiques d'un pays à faire face à des chocs tels que la pandémie de COVID-19. Ces indicateurs sont énumérés dans le tableau ci-dessous :

DOMAINES CLÉS	NUMÉRO ET NOM DE LA DIMENSION
1. Le financement des réponses à la pandémie de COVID-19 devrait être rapide et clair	2.1 Réalisation des dépenses par programme, classification administrative ou fonctionnelle
	2.3 Dépenses à partir des réserves pour imprévus
	18.4 Règles pour l'ajustement budgétaire par les cadres
	21.4 Signification de l'ajustement budgétaire
2. Les contrôles devraient être réorientés et non dilués	25.1 Séparation des fonctions
3. Une gestion efficace de la trésorerie est essentielle	21.1 Consolidation des soldes de trésorerie
4. Il est nécessaire de garantir des marchés efficaces et responsables	24.1 Suivi des passations de marché
	24.2 Méthodes de passation de marché
	24.3 Accès public aux informations sur les passations de marché
5. La gestion des paiements devrait être optimisée	8.3 Ressources reçues par les unités de prestation de service
	25.3 Conformité avec les règles et procédures de paiement
6. Un audit interne devrait compenser certains contrôles ex ante	26.1 Portée/nature de l'audit effectué (y compris l'adhésion aux normes de vérification)
	26.2 Respect des délais pour la soumission du rapport d'audit à l'instance législative
	26.3 Preuve de suivi des recommandations d'audit
7. Rapports financiers pour une assistance en temps voulu	6.1 Dépenses hors rapports financiers
	6.2 Recettes hors rapports financiers
	9 Accès public aux principales informations budgétaires
	27.3 Existence et utilisation adéquate des comptes d'avances
	28.1 Couverture et comparabilité des rapports
	28.2 Calendrier des rapports budgétaires en cours d'exercice
8. L'institution supérieure de contrôle doit se tenir prête	29.1 Exhaustivité des rapports financiers annuels
	8.4 Évaluation des performances pour la prestation de service
	30.1 Champs couverts par l'audit et normes
	30.2 Soumission des rapports d'audit à l'instance législative

ENCADRÉ 3. TADAT ET DEMPA

L'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT) est conçu pour évaluer objectivement les forces et les faiblesses des composantes clés de l'administration fiscale d'un pays en se référant à neuf domaines de résultats de performance (POA). Il s'agit de l'intégrité de la base des contribuables enregistrés, de la gestion efficace des risques, du soutien à la conformité volontaire, du remplissage en temps voulu des déclarations fiscales, du paiement en temps voulu des impôts, de l'exactitude des déclarations, de la résolution efficace des litiges fiscaux, de la gestion efficace des recettes, ainsi que de la responsabilité et de la transparence. L'évaluation des résultats peut aider à identifier les contraintes potentielles liées aux finances publiques, à l'ampleur des réformes nécessaires et aux priorités relatives à prendre en compte. Elle comporte 32 indicateurs de haut niveau et 55 dimensions mesurées et notées. Bien que la méthodologie de notation soit basée sur le PEFA, le TADAT est plus restreint et se concentre uniquement sur la fiscalité.

L'évaluation de la performance de la gestion de la dette (DeMPA) met en évidence les forces et les faiblesses des pratiques de gestion de la dette du gouvernement. Le DeMPA s'inspire également des indicateurs du PEFA. Toutefois, il s'agit d'une évaluation plus détaillée et plus complète de la capacité de gestion de la dette publique que le PEFA. Chaque indicateur de performance (énuméré dans le tableau ci-dessous) comporte plusieurs dimensions, qui peuvent être utilisées pour éclairer les étapes b) et c) de l'approche d'identification des contraintes actives décrite à la Section 4.2 ci-dessus.

INDICATEURS DE PERFORMANCE DE GESTION DE LA DETTE

GOVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT DE LA STRATÉGIE

DPI-1 Cadre légal

DPI-2 Structure de gestion

DPI-3 Structure de gestion de la dette

DPI-4 Déclaration et évaluation de la dette

DPI-5 Audit

COORDINATION AVEC LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE

DPI-6 Coordination avec la politique fiscale

DPI-7 Coordination avec la politique monétaire

EMPRUNTS ET ACTIVITÉS CONNEXES DE FINANCEMENT

DPI-8 Emprunts nationaux

DPI-9 Emprunts extérieurs

DPI-10 Garanties de prêts, rétrocession et produits dérivés

PRÉVISIONS DE TRÉSORERIE ET GESTION DES SOLDES DE TRÉSORERIE

DPI-11 Prévisions de trésorerie et gestion des soldes de trésorerie

ENREGISTREMENT DE LA DETTE ET GESTION DU RISQUE OPÉRATIONNEL

DPI-12 Gestion de la dette et sécurité des données

DPI-13 Séparation des fonctions, capacité du personnel et continuité des opérations

DPI-14 Dette et documents liés à la dette

La méthodologie de notation évalue chaque dimension et lui attribue une note de A à D. La note C indique qu'une condition minimale requise pour cette dimension a été atteinte. La note D signifie au contraire que la condition minimale requise n'a pas été atteinte, et qu'une action prioritaire est requise. La note A traduit une bonne pratique. La note B se situe entre la condition minimale requise et la bonne pratique.

Les données et les informations issues des enquêtes du Forum pour la coopération en matière de développement (FCD) des Nations unies et des rapports d'avancement publiés par le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (GPEDC) peuvent alimenter l'analyse des contraintes actives potentielles liées à la coopération internationale au service du développement. Les enquêtes du FCD se concentrent sur des questions liées à cinq catalyseurs clés d'une coopération efficace au développement (à savoir : les politiques nationales de coopération au développement ; les cadres de résultats nationaux ; les systèmes d'information sur la coopération au développement ; les forums nationaux de coopération au développement ; et le soutien aux capacités). Elles peuvent fournir des éléments permettant d'explorer d'éventuelles contraintes liées à des domaines problématiques, tels que la coordination ou le dialogue limité entre les donateurs, l'imprévisibilité de la coopération au développement, la faiblesse du suivi et de la responsabilité, et les questions de transparence. Les données de suivi du GPEDC peuvent contribuer à mettre en lumière des problèmes potentiels liés à la manière dont les parties prenantes (y compris les gouvernements, les partenaires du développement, le secteur privé et la société civile) établissent des partenariats au niveau national.

Les gouvernements n'ont pas tous appliqué ou ne choisiront pas tous d'appliquer les outils mentionnés ici. Ces outils ne doivent pas être considérés comme des conditions préalables à la réalisation d'une analyse efficace des contraintes actives. Toutefois, lorsqu'ils sont à disposition, ils peuvent faciliter l'analyse et compléter les connaissances et les informations recueillies lors des consultations avec les parties prenantes.

4.2.2. Appliquer l'approche aux finances et investissement privés

La [méthodologie du diagnostic de la croissance](#) met en place un arbre de décision pour déceler les contraintes actives potentielles à l'investissement et au financement privés (voir Figure 3). Des diagnostics de croissance ont été réalisés dans plusieurs pays et sont utilisés par certains donateurs (par exemple l'USAID et la Millennium Challenge Corporation) dans leur planification stratégique. Sur la base d'un modèle de croissance simple, les diagnostics introduisent des facteurs institutionnels et économiques susceptibles d'affecter les investissements privés dans deux grandes catégories : ceux issus de l'économie réelle (partie gauche de l'arbre de décision) et ceux provenant du secteur financier et de l'accès au financement (partie droite de l'arbre de décision). La méthodologie « traduit » ce modèle simple en un « arbre de décision diagnostique » pour aider les décideurs politiques à isoler, définir et identifier les contraintes actives spécifiques à leurs économies (qu'elles soient liées au marché, aux institutions, aux politiques ou aux capacités de production). L'exercice consiste à descendre le long de l'arbre de décision en suivant l'approche et les étapes (de « a » à « e ») décrites cidessus. Plus précisément, les diagnostics de croissance impliquent une analyse empirique quantitative ou une inférence statistique afin de tester les hypothèses de contraintes actives et d'identifier la plus active.

FIGURE 3. ARBRE DE DÉCISION DES DIAGNOSTICS DE CROISSANCE

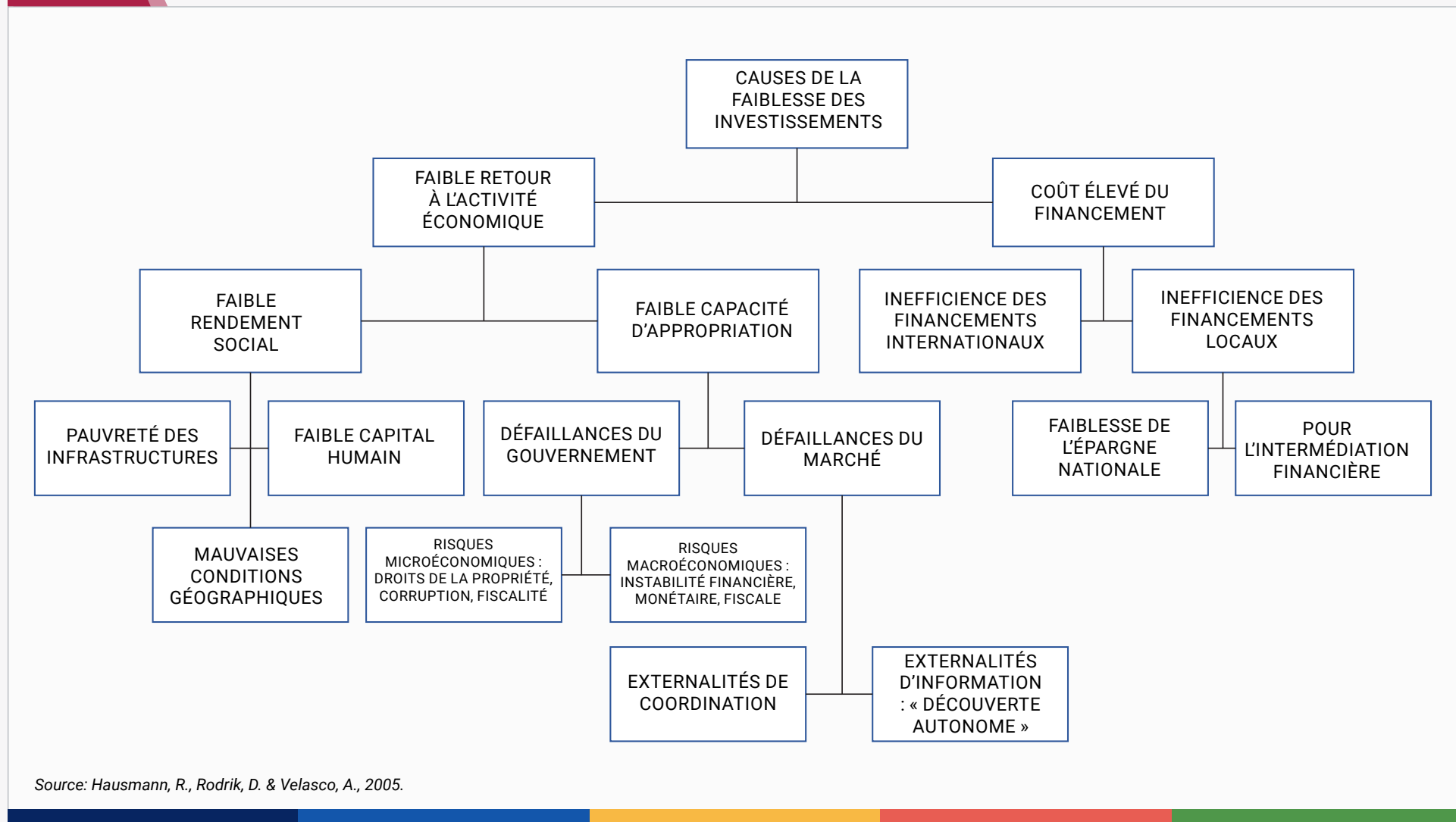
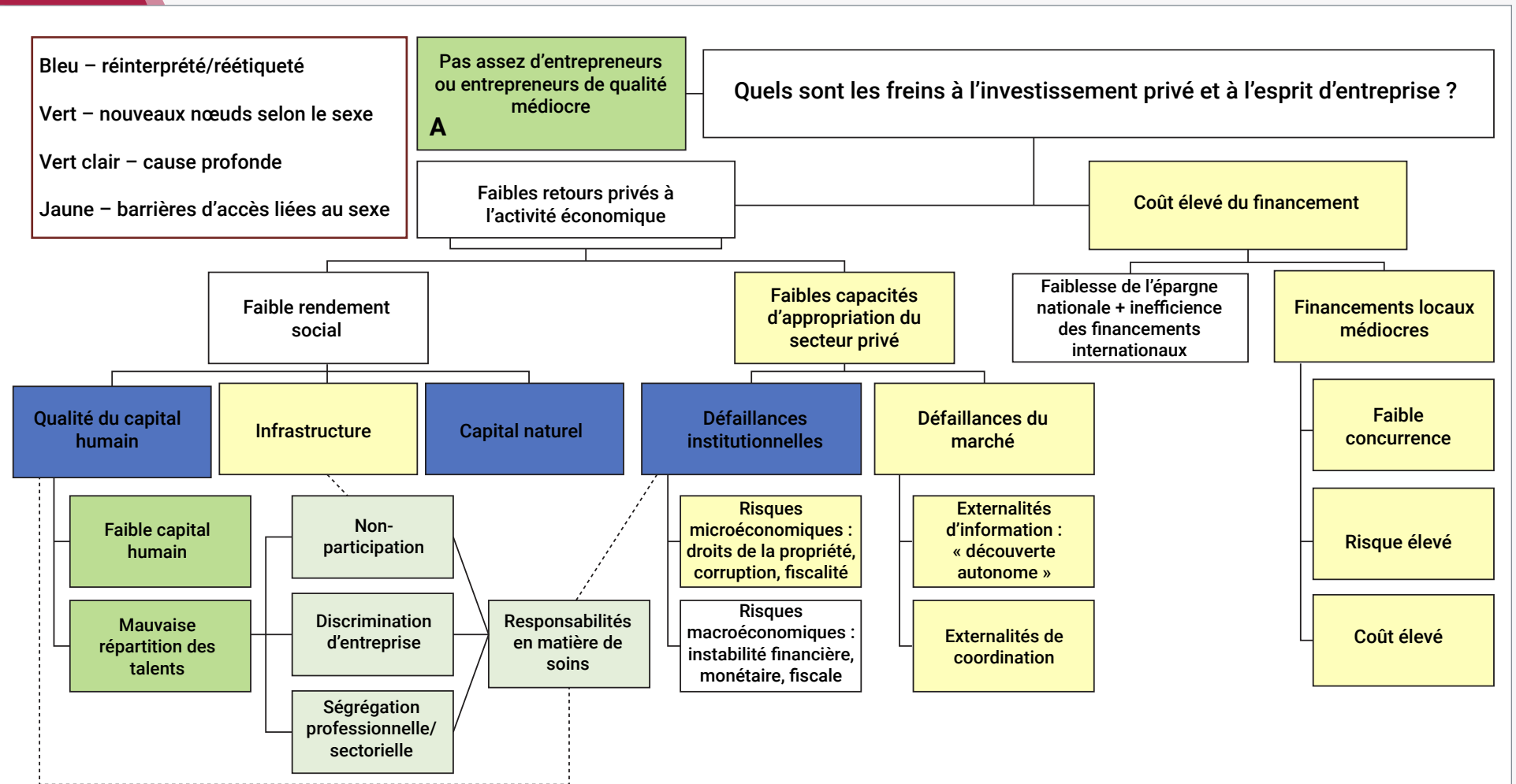


FIGURE 4. 'ENGENDERED' GROWTH DIAGNOSTICS DECISION TREE



Source : Brookings (2020), *The constraints that bind (or don't) Integrating gender into economic constraints analyses*, Global Economy and Development Working Paper 137

Plus récemment, les arbres de décision du diagnostic de croissance ont été adaptés de manière à mieux refléter la dynamique de l'inclusion. La Figure 4 illustre une extension axée sur le genre. Elle montre que les contraintes ne sont pas neutres : certaines personnes y sont soumises tandis que d'autres sauront récolter les bénéfices lorsque lesdites contraintes sont éliminées. Elle intègre donc des considérations supplémentaires spécifiques au genre à différents niveaux. Par exemple, en Afrique subsaharienne, les femmes représentent plus de la moitié des entrepreneurs. Toutefois, le taux auquel elles empruntent auprès des institutions formelles est moins favorable que celui proposé aux hommes. Des obstacles spécifiques au genre entravant l'accès au financement pourraient donc représenter des contraintes actives potentielles pour l'investissement privé : par exemple la nécessité d'avoir des cosignataires masculins sur les comptes détenus par des femmes, ou le fait que les femmes doivent payer des taux d'intérêt plus élevés et n'accèdent qu'à des volumes de prêts moins importants.

D'autres outils, tels que ceux énumérés à la Section 4.4 à propos du financement privé ou des outils transversaux, peuvent servir à descendre le long de l'arbre de décision d'un diagnostic de croissance et à formuler des hypothèses de contraintes actives. Lorsqu'il n'est pas possible ou souhaitable de réaliser un diagnostic de croissance complet, ou lorsque le domaine problématique de l'étape 1 ne consiste pas en un « faible niveau d'investissement privé » (qui constitue le point de départ des diagnostics de croissance), ces outils peuvent tout de même aider à élaborer un arbre de décision. Les données et les preuves issues de leur application au niveau national peuvent compléter les connaissances et l'expertise locales des parties prenantes concernées. Il s'agit notamment des décideurs politiques, des « fournisseurs de financement » ou des représentants du système financier, et des « demandeurs » de financement tels que les représentants des entreprises et les experts sectoriels.

Par exemple, les diagnostics du secteur privé des pays de la SFI consistent à analyser les contraintes éventuelles qui s'opposent à la mobilisation de l'investissement privé intérieur et extérieur, d'après un large éventail d'indicateurs

(y compris des données macroéconomiques et des données d'enquête), dans le but de soutenir une croissance inclusive, diversifiée et durable. Ils peuvent aider à évaluer l'état du secteur privé et à identifier les opportunités à court terme pour l'engagement du secteur privé, ainsi que les recommandations pour les actions politiques et les réformes visant à mobiliser les investissements privés, en tenant compte des retombées et des liens entre les secteurs⁹. Les examens de la politique d'investissement réalisés par la CNUCED identifient les obstacles réglementaires, institutionnels et de capacité qui peuvent être contraignants pour l'investissement direct étranger. L'indice des capacités productives de la CNUCED peut être une source utile de données et de preuves sur les problèmes potentiels liés au développement du secteur privé. Il couvre trois éléments constitutifs (à savoir les ressources productives, les aptitudes entrepreneuriales et les liens de production) et huit catégories (capital humain, TIC, changement structurel, infrastructure de transport, énergie, capital naturel, institutions et développement du secteur privé).

Les données de l'enquête de la Banque mondiale sur les entreprises peuvent fournir des éléments pertinents sur les contraintes spécifiques auxquelles les entreprises peuvent être confrontées dans le pays, notamment en ce qui concerne l'environnement favorable aux entreprises ou l'accès au financement. L'indice de développement financier du FMI peut être utilisé dans le contexte des diagnostics de croissance pour mettre en évidence les problèmes liés au développement du secteur financier (voir Encadré 4). Dans tous les cas, et comme indiqué plus en détail à l'étape 3 ci-dessous, les contraintes identifiées pour les acteurs du secteur privé peuvent bien sûr représenter des garanties importantes pour les objectifs des politiques publiques, auquel cas elles ne sont pas actives du point de vue du développement durable.

9 Voir par exemple la Figure 1 dans [Diagnostic du secteur privé des pays de la SFI \(2020\) de la SFI : Création de marchés en Guinée – générer une croissance diversifiée dans un environnement riche en ressources](#).

ENCADRÉ 4.

INDICE DE DÉVELOPPEMENT FINANCIER DU FMI ET CONTRAINTES ACTIVES

Le FMI a mis en place son [indice de développement financier](#) en vue d'évaluer le développement financier des pays, domaine où les indicateurs en place ne saisissent pas toujours l'aspect multidimensionnel du développement financier et de la maturité financière. Le FMI définit le développement financier comme étant la combinaison de la profondeur (taille et liquidité des marchés), de l'accès (capacité des personnes et des entreprises à accéder aux services financiers) et de l'efficacité (capacité des institutions à fournir les services). Cet indice peut servir à déceler les contraintes actives potentielles dans le secteur financier lorsque l'on applique un diagnostic de croissance. Comme illustré dans le tableau ci-dessous, il compte 20 indicateurs :

CATÉGORIE	INDICATEUR	SOURCE DE DONNÉES
INSTITUTIONS FINANCIÈRES		
PROFONDEUR	Ratio Crédit au secteur privé/PIB	FinStats 2015
	Ratio Actifs des fonds de pension/PIB	FinStats 2015
	Ratio Actifs des fonds communs/PIB	FinStats 2015
	Rapport Primes d'assurance, vie et non vie/PIB	FinStats 2015
ACCÈS	Succursales de banque par 100 000 adultes	FinStats 2015
	Distributeurs automatiques de billets par 100 000 adultes	Enquête sur l'accès à la finance du FMI
	Marge nette sur les intérêts	FinStats 2015
	Écart entre les prêts et les dépôts	FinStats 2015
	Rapport Produits nets hors intérêts/revenus taux	FinStats 2015
	Rapport Frais généraux/actifs totaux	FinStats 2015
	Rendement des actifs	FinStats 2015
	Rentabilité des capitaux propres	FinStats 2015
MARCHÉS FINANCIERS		
PROFONDEUR	Rapport Capitalisation boursière/PIB	FinStats 2015
	Rapport actions négociées/PIB	FinStats 2015
	Rapport Titres de créance internationaux International/PIB	Base de données de la BRI sur les titres de créances
	Rapport Total des titres de créance des sociétés financières/PIB	Base de données des dettes d'entreprises de Dealogic
	Rapport Total des titres de créance des sociétés non financières/PIB	Base de données des dettes d'entreprises de Dealogic
ACCÈS	Pourcentage de la capitalisation boursière en dehors des 10 plus grandes entreprises	FinStats 2015
	Total d'émetteurs de dette (sociétés nationales et extérieures, financières et non financières)	FinStats 2015
EFFICACITÉ	Taux de rotation du marché boursier (titres négociés à la capitalisation)	FinStats 2015

4.3 Étape 3 : évaluer l'opportunité et la faisabilité de l'élimination des contraintes identifiées

Aucun gouvernement n'est en mesure de traiter la totalité des contraintes identifiées lors de l'étape 2. Par ailleurs, les gouvernements ne jugeront pas forcément souhaitable d'éliminer toutes les contraintes identifiées. En effet, dans certains cas, l'élimination des contraintes pourrait non seulement être coûteuse, mais également avoir des conséquences imprévues sur les résultats du développement durable.

Pour faciliter la hiérarchisation et le séquençage des interventions, il faut tenir compte des coûts et des externalités. Cela comprend notamment : les conséquences que l'élimination d'une contrainte aurait sur toutes les dimensions de la durabilité ; les ressources (temps, finances, expertise et capacité) nécessaires ; et la volonté politique requise pour mettre en œuvre les solutions possibles. Plusieurs considérations entrent en jeu :

Les conséquences sur les résultats en matière de développement durable. La levée des contraintes actives identifiées devrait toujours se traduire par une meilleure adéquation entre le financement et les résultats en matière de développement durable. Elle ne doit pas risquer de compromettre la réalisation de ces résultats, notamment par la création ou le renforcement d'inégalités (sur la base du sexe ou des revenus, par exemple). Elle doit également éviter d'autres conséquences involontaires, par exemple une expansion rapide de l'accès au financement qui pourrait menacer la stabilité macroéconomique ou du secteur financier. Pour ce faire, il est nécessaire de comprendre la raison d'être des contraintes existantes et les compromis potentiels liés à leur élimination. Par exemple, les réglementations relatives à l'environnement ou au marché du travail peuvent limiter l'investissement dans une certaine mesure, mais sont essentielles pour garantir et intégrer les normes environnementales et sociales.

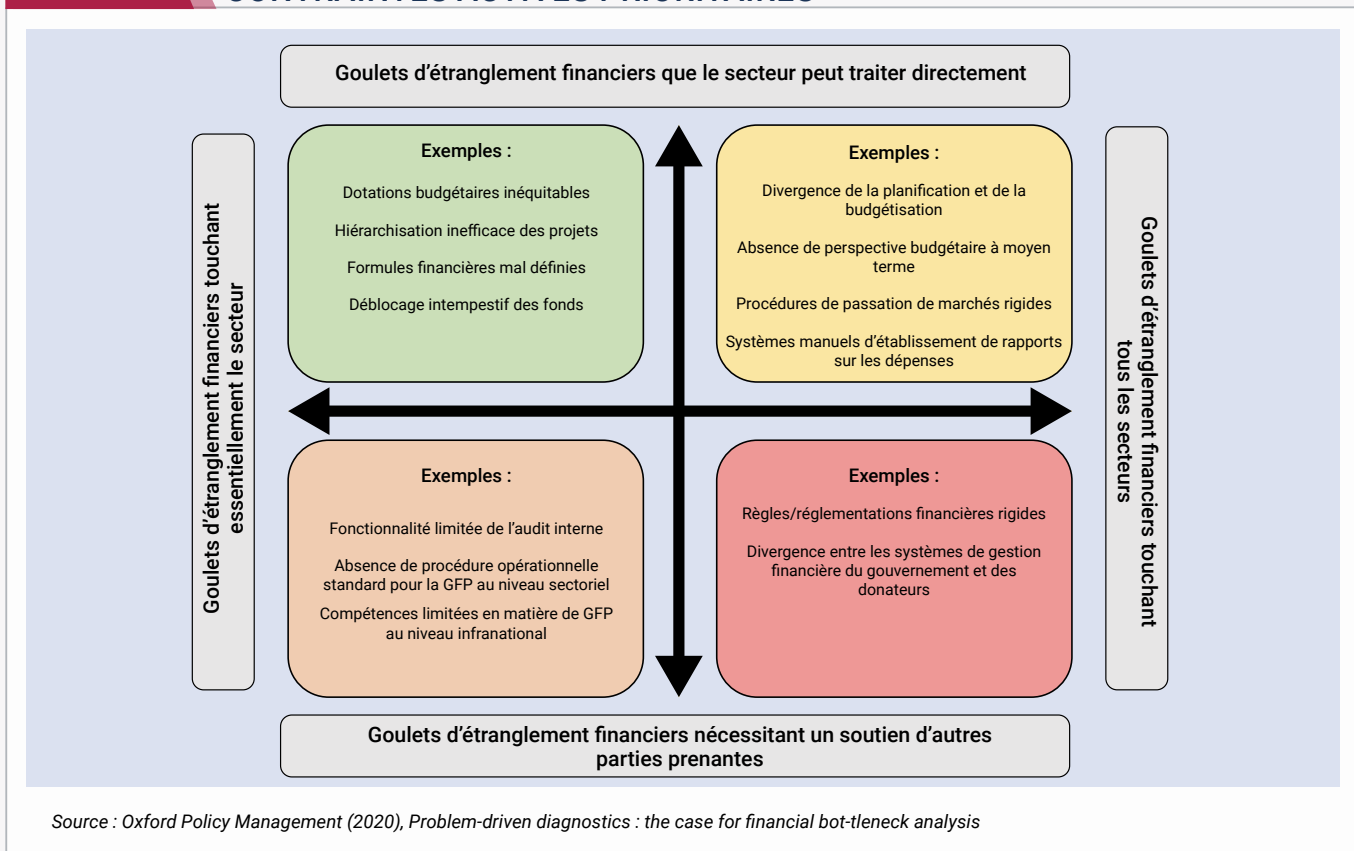
Effets portant sur plusieurs domaines ou secteurs. Les décideurs politiques peuvent décider de donner la priorité aux contraintes actives qui, si elles étaient levées, auraient un effet positif sur plusieurs domaines ou secteurs de financement. Par exemple, l'élimination des divergences entre les systèmes de gestion financière du gouvernement et ceux des bailleurs de fonds serait bénéfique pour tous les secteurs d'intervention et améliorerait la coordination entre les sources nationales et externes de financement public.

Conséquences immédiates et dynamique politique. Certaines contraintes peuvent être plus longues à résoudre que d'autres ; les décideurs politiques peuvent choisir de donner la priorité aux « solutions rapides » qui ont un effet visible important, et de s'appuyer sur ces succès pour traiter les problèmes à plus long terme.

Facilité de remédiation. Il s'agit d'identifier les contraintes qui peuvent être traitées plus facilement sans nécessiter une coordination complexe entre les secteurs et/ou les parties prenantes, et sans qu'il faille des dispositions institutionnelles nouvelles ou supplémentaires. Par exemple, il serait plus facile de remédier aux déblocages inopportuns de fonds par le ministère des Finances qu'au manque de capital humain ou de capacités dans l'ensemble du secteur public. Les décideurs politiques peuvent également identifier les contraintes actives les moins coûteuses à éliminer, tant en termes de ressources que de volonté politique, ainsi que celles dont la résolution nécessite un soutien ou une action internationale.

Une matrice telle que celle illustrée à la Figure 5 peut aider à rassembler ces deux derniers critères. Les contraintes à prendre en compte seraient organisées en quatre quadrants selon qu'elles concernent un ou plusieurs secteurs/domaines de financement, et qu'elles peuvent être résolues au sein d'un secteur/d'une institution ou qu'elles requièrent l'intervention de plusieurs entités.

FIGURE 5. EXEMPLE DE MATRICE POUR PRENDRE EN CHARGE LA SÉLECTION DES CONTRAINTES ACTIVES PRIORITAIRES



4.4. Outils existants

Il existe plusieurs outils disponibles auprès de la communauté internationale pour soutenir les pays dans l'identification des contraintes actives. Les Tableaux 2 à 4 répertorient les plus communs, regroupés en fonction du domaine de la politique de financement (transversal, finances publiques, finances privées). Le Tableau 5 répertorie les outils thématiques/spécifiques en fonction du secteur. Lorsqu'ils sont disponibles, ceux-ci peuvent être utilisés en même temps que les outils et

approches locaux que les décideurs peuvent avoir déjà mis en place. Les gouvernements peuvent sélectionner discrètement les données et informations les plus pertinentes de l'application (récente) antérieure de ces outils dans leur pays, ou chercher le soutien de leurs partenaires de développement respectifs s'ils veulent les appliquer dans le contexte des INFF (les tableaux nomment les organisations responsables de chaque outil).

TABLEAU 2. OUTILS TRANSVERSAUX

NOM DE L'OUTIL	BRÈVE DESCRIPTION	LIEN
Rapports sur les consultations au titre de l'article IV du FMI	Donne un aperçu des forces et des faiblesses/défis qui peuvent provoquer ou d'entraîner une instabilité financière ou économique du pays. Des questions spécifiques – liées au marché, à la politique ou à la capacité – peuvent être mises en évidence et utilisées pour identifier les domaines de contraintes actives potentielles.	Ici
Diagnostics systématiques pays de la Banque mondiale	Utilisés pour identifier les principaux défis/contraintes et opportunités afin d'accélérer la réalisation des objectifs de développement qui sont compatibles avec le double objectif de la Banque mondiale de mettre fin à la pauvreté absolue et de stimuler la prospérité partagée, et afin d'éclairer les priorités de l'engagement de la Banque mondiale dans les pays.	Ici
Évaluation du financement du développement (DFA) du PNUD	Fournit des données et des analyses pertinentes pour toutes les composantes de l'INFF. Faisant spécifiquement référence à l'analyse des contraintes actives, les conclusions de la DFA peuvent servir à orienter l'identification des problèmes et contraintes sous-jacentes, en particulier en lien avec les questions liées aux institutions et aux capacités.	Ici

TABLEAU 3. OUTILS DE FINANCEMENT PUBLIC

NOM DE L'OUTIL	BRÈVE DESCRIPTION	LIEN
Rapports d'assistance techniques du Département des affaires fiscales du FMI	Personnalisés et ciblés, ces rapports évaluent soigneusement les obstacles dans des domaines divers et institutionnellement complexes, tels que les bilans du secteur public, les cadres budgétaires à moyen terme et la gestion des risques budgétaires. Peuvent fournir des preuves spécifiques au contexte pour l'identification des lacunes et des faiblesses institutionnelles liées aux domaines problématiques des finances publiques.	
Évaluations sur la transparence budgétaire du FMI	Identifient les lacunes en matière de gestion budgétaire et de responsabilité, en particulier dans les domaines des rapports budgétaires, des prévisions et de la budgétisation, de la gestion des risques budgétaires et de la gestion des recettes tirées des ressources.	Ici
Outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT) du FMI	Évalue les forces et les faiblesses des principales composantes de l'administration fiscale d'un pays par rapport à neuf domaines de résultats de performance. Plus de détails dans l'Encadré 3.	Ici
Cadre d'évaluation de la politique fiscale (TPAF) du FMI et de la Banque mondiale	Outil modulaire en ligne conçu pour servir de guide pour les évaluations systématiques et complètes de la politique fiscale. Il couvre tous les principaux impôts et peut éclairer les réformes de la politique fiscale.	Ici
Outil d'évaluation des dépenses du FMI	Évalue l'efficacité des dépenses du gouvernement en comparant les niveaux et la composition des dépenses avec les pays de comparaison. Peut servir à renseigner l'identification des problèmes (à l'étape 1 de l'approche suggérée définie ci-dessus).	Ici

NOM DE L'OUTIL	BRÈVE DESCRIPTION	LIEN
Programme des Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA)	Lancé en 2001 par sept partenaires de développement internationaux, à savoir l'UE, le FMI, la Banque mondiale et quatre gouvernements bilatéraux, il fournit une méthodologie standard pour les évaluations diagnostiques de la GFP. Plus de détails à la Section 4.2.1	Ici
Outils de GFP basés sur le mécanisme de notation PEFA	Une vaste gamme d'outils couvrant les diagnostics généraux de la GFP, ceux qui sont axés sur les éléments individuels de la GFP et les outils liés au risque fiduciaire et/ou à l'utilisation des systèmes nationaux.	Ici
Revue des dépenses publiques (RDP) de la Banque Mondiale	Analyse l'allocation des ressources publiques et évalue l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques (aussi bien récurrentes qu'en capital), y compris en s'intéressant au niveau et à la composition des dépenses publiques, et aux structures de gouvernance et au fonctionnement des institutions publiques. A été appliquée au niveau du secteur dans de nombreux pays en développement.	Ici
Enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) de la Banque mondiale	Utilisée pour suivre le flux des ressources publiques depuis les plus hauts niveaux du gouvernement jusqu'aux prestataires de service de première ligne. Peut favoriser une meilleure compréhension des flux de financement dans des secteurs spécifiques, ainsi que l'identification des fuites et des défis liés au déploiement des ressources jusqu'au niveau de la prestation de service.	Ici
Évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) du FMI	Cadre complet pour évaluer la gouvernance des infrastructures. Évalue les procédures, outils, processus de prise de décision et de suivi utilisés par les gouvernements pour fournir des infrastructures et des services au public ; et aide à identifier les priorités des réformes ainsi que les étapes pratiques pour les mettre en œuvre.	Ici
Évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA) de la Banque mondiale	Évalue les forces et les faiblesses dans les pratiques de gestion de la dette du gouvernement d'un pays. Plus de détails dans l'Encadré 3.	Ici
Analyse de viabilité de la dette (AVD) du FMI	Évalue la viabilité de la dette publique et extérieure (des pays ayant accès aux marchés et de ceux à faible revenu) et soutient l'identification des vulnérabilités dans la structure de la dette ou le cadre politique.	Ici
Enquêtes du Forum pour la coopération en matière de développement (FCD) des Nations unies	Utilisées pour suivre les progrès en matière de responsabilité mutuelle et de transparence de la coopération en matière de développement. Peuvent aider à identifier les lacunes ou les faiblesses de l'efficacité de la coopération en matière de développement dans les pays répondants, en particulier autour de cinq catalyseurs clés.	Ici
Rapports d'avancement du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (GPEDC)	Dirigé par les pays en développement, l'exercice de suivi se concentre sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre d'un partenariat efficace pour le développement aux niveaux national, régional et mondial, et fournit des preuves sur les réalisations et les lacunes dans la mise en œuvre des engagements pertinents par les partenaires de développement.	Ici

TABLEAU 4. OUTILS DE FINANCEMENT PRIVÉ

NOM DE L'OUTIL	BRÈVE DESCRIPTION	LIEN
Diagnostics de croissance (Université de Harvard)	Une méthodologie à base d'arbre de décision qui aide à déterminer les contraintes actives à la croissance économique et à l'investissement privé grâce à un diagnostic différentiel des symptômes ou signaux observés.	Ici
Diagnostics du secteur privé de la SFI	Ce diagnostic évalue les opportunités et les contraintes liées à la croissance induite par le secteur privé. Chaque diagnostic comprend une évaluation de l'état du secteur privé, l'identification des opportunités à court terme pour l'engagement du secteur privé et des recommandations d'actions politiques et de réformes pour mobiliser l'investissement privé.	Ici
Indice des capacités productives (ICP) de la CNUCED	Collecte des données au niveau des pays sur les ressources productives, les capacités entrepreneuriales et les liens de production, en vue d'évaluer la capacité des pays à produire des biens et des services qui peuvent contribuer à la croissance et au développement. Peut servir à explorer les domaines problématiques et les contraintes actives liées à l'investissement privé et au développement du secteur privé.	Ici (chapitre 4)
Indice de développement financier du FMI	Évalue le développement financier des pays en examinant les indicateurs de profondeur, d'accès et d'efficacité. Plus de détails dans l'Encadré 4.	Ici et ici
Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI	Évalue la stabilité et la solidité du secteur financier et sa potentielle contribution à la croissance et au développement. Pour cela, il examine plusieurs aspects du secteur financier qui pourraient éclairer la nature et l'emplacement des contraintes actives potentielles (par exemple, les obstacles à la compétitivité et à l'efficacité ; les problèmes d'inclusion financière ; la capacité des banques centrales ; les questions autour de l'approfondissement des marchés de capitaux nationaux ; la qualité des supervisions bancaires et non bancaires, et la surveillance des marchés financiers).	Ici
Examens de la politique d'investissement réalisés par la CNUCED	Fournit une évaluation objective du cadre juridique, réglementaire et institutionnel d'un pays pour les IDE, de manière à attirer des volumes accrus et à en optimiser les avantages.	Ici
Base de données commune des diagnostics publiés par les banques multilatérales de développement (BMD) et les autres partenaires de développement	Un référentiel de diagnostics pays entrepris par la BAD, le DFID, la BERD, la BEI, la SFI, la MCC, l'OCDE, l'Asdi, le PNUD et la Banque mondiale. Il s'agit notamment des diagnostics nationaux systématiques et des diagnostics du secteur privé (mentionnés ci-dessus) ; des analyses des contraintes de la Millenium Challenge Corporation ; et quelques autres.	Ici

TABLEAU 5. OUTILS THÉMATIQUES/SECTORIELS

NOM DE L'OUTIL	BRÈVE DESCRIPTION	LIEN
Diagnostics de croissance « genrés » (Brookings)	Étend l'approche de diagnostic de la croissance pour mieux refléter la dynamique d'inclusion, en particulier le genre, en mettant en évidence les domaines où une perspective qui tient compte du genre peut donner des résultats différents dans l'évaluation des contraintes à la croissance économique et à l'investissement privé.	Ici
Cadre supplémentaire PEFA pour l'évaluation de la gestion des finances publiques sensible au genre	Cadre PEFA modifié pour évaluer les forces et les faiblesses des systèmes de GFP en vue de répondre aux besoins distincts des hommes et des femmes, ainsi que des sous-groupes de ces catégories. Il repose sur neuf indicateurs répartis dans le cycle budgétaire et peut s'appliquer au niveau national et infranational.	Ici
PEFA pour la santé	Cadre PEFA modifié pour évaluer les forces et les faiblesses des systèmes de GFP spécifiquement dans le secteur de la santé. (Voir Tableau 3 pour l'outil PEFA général).	Ici (Tableau 10)
Boîte à outils FinHealth de la Banque mondiale pour la GFP dans le secteur de la santé	Généralement utilisé par les équipes pays de la Banque mondiale pour identifier les principaux défis et opportunités concernant les dispositifs de GFP dans les systèmes de santé nationaux ; peut fournir des informations sur des goulets d'étranglement spécifiques.	Ici (Tableau 9)
Guide de l'OMS sur la GFP et le processus de financement de la santé	Fournit un cadre permettant d'évaluer les pratiques budgétaires et les règles financières dans le financement de la santé par rapport aux meilleures pratiques internationales ; et guide les décideurs pour diagnostiquer les divergences et les obstacles qui s'opposent à la réalisation des objectifs de financement dans le secteur, dans le but de soutenir l'élaboration de plans de réforme.	Ici (Tableau 8)
Enquête de l'OCDE sur les pratiques budgétaires en matière de santé	Collecte des informations sur les principales caractéristiques institutionnelles des procédures nationales de budgétisation de la santé à des fins de comparaison. Peut éclairer l'identification des problèmes connexes à l'étape 1 de l'approche des contraintes actives.	Ici

5. Enseignements tirés

L'analyse des contraintes actives n'est pas une nouveauté dans l'analyse des politiques et la mise en œuvre des réformes. Toute hiérarchisation, et par conséquent tout exercice d'élaboration des politiques, s'appuie en effet sur une évaluation des contraintes actives, que cette évaluation soit informelle/implicite ou explicite.

De nombreux pays ont également appliqué des diagnostics de croissance complets pour repérer les goulets d'étranglement de leurs économies depuis la formalisation et la systématisation de cette méthode particulière. Les principaux enseignements suivants se dégagent de l'expérience au niveau des pays :

- La nécessité d'un dialogue inclusif et d'un engagement à deux niveaux entre les parties prenantes concernées :
 - i) pour assurer un examen complet et précis de tous les domaines problématiques concernés (voir Section 4.1) et ii) pour faciliter la collaboration et la coordination dans le travail d'identification des obstacles possibles et sélectionner les contraintes actives qui ont le plus de poids (voir Section 4.2) ;
- La nécessité d'intégrer les diagnostics des contraintes actives **à des processus stratégiques plus vastes** pour s'assurer que l'exercice répond aux besoins pratiques des décideurs nationaux et faciliter la légitimisation et l'adoption de ses résultats ;
- La nécessité de prendre en compte à la fois les compromis et les opportunités dans une optique de développement durable lorsque l'on détermine si et comment il convient de traiter/éliminer les contraintes identifiées (voir l'étape 3 de la Section 4.1) ;
- L'avantage de formaliser les processus, dans la mesure du possible, pour renforcer la prise de décisions reposant sur des preuves en ce qui concerne les politiques de financement.



Integrated National
Financing Frameworks

For more information, visit inff.org

