



Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques

Amélioration de la gestion des finances publiques. Promotion du développement durable.

Le PEFA est un outil d'évaluation de la gestion des finances publiques. L'évaluation PEFA permet de disposer d'une analyse détaillée, systématique et factuelle de la performance de la GFP à un moment donné. La méthodologie PEFA peut être appliquée à des évaluations successives pour suivre les changements au fil du temps.

Depuis sa publication en 2005, le Cadre PEFA connaît en 2016 sa mise à jour la plus complète.

Le Cadre PEFA

Le Cadre PEFA sert de base pour l'évaluation factuelle des systèmes de GFP nationaux. Il permet d'établir à quel degré les systèmes, processus et institutions de GFP participent à la réalisation de résultats budgétaires souhaitables : discipline budgétaire générale, allocation stratégique des ressources et efficacité des services fournis.

Indicateurs de performance et composantes :

Le Cadre PEFA mesure et rend compte des points forts et des points faibles de la gestion des finances publiques au moyen de 31 indicateurs de performance recouvrant 94 composantes.

Méthode de notation

Pour chaque indicateur et composante, la performance est mesurée sur une échelle ordinale à quatre niveaux, A, B, C et D. La note A, qui est la plus élevée, est attribuée s'il est clairement établi qu'un niveau de bonne performance reconnu au plan international a été atteint. L'attribution de la note D signifie que la performance est inférieure au niveau de base. Un indicateur comptant plus d'une composante est noté par rapport à la note la plus faible des composantes qu'il recouvre (M1, méthode du maillon le plus faible) ou par rapport à la moyenne des notes correspondant à la composante concernée (M2, méthode des moyennes).

Les sept piliers

Les 31 indicateurs sont regroupés autour de sept piliers de performance axés sur les caractéristiques essentielles d'un système de GFP efficace et servent de base d'élaboration des évaluations PEFA.



Pilier un

Fiabilité du budget



Pilier deux

Transparence des finances publiques



Pilier trois

Gestion des actifs et des passifs



Pilier quatre

Stratégie budgétaire et budget fondés sur les politiques publiques



Pilier cinq

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget



Pilier six

Comptabilité et établissement de rapports



Pilier sept

Supervision et audit externes



PILIER UN

Fiabilité du budget

Le budget national est réaliste et exécuté comme prévu. L'évaluation en est établie en comparant les recettes et les dépenses effectives avec le budget initial.

PILIER UN : INDICATEURS DE PERFORMANCE

PI - 1. Dépenses effectives totales

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les dépenses effectives totales correspondent au montant initialement approuvé, tel qu'indiqué dans les documents du budget de l'État et les rapports de finances publiques.

PI - 2. Composition des dépenses effectives

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les réaffectations entre les principaux postes budgétaires durant la phase d'exécution ont contribué à modifier la composition des dépenses et l'utilisation des réserves pour imprévus.

PI - 3. Recettes effectives

Cet indicateur mesure l'écart entre les recettes effectives et le budget initialement approuvé.

« Le PEFA permet aux États de mettre en évidence les moyens d'améliorer les systèmes de GFP de manière à inciter les pays à réaliser leurs objectifs de développement. Le PEFA a renforcé l'importance de l'efficacité de gestion des finances publiques nationales à l'effet de réaliser des objectifs de développement durable. »

– Partenaire PEFA



PILIER DEUX

Transparence des finances publiques

Les informations sur la gestion des finances publiques sont complètes, cohérentes et accessibles aux utilisateurs. L'évaluation repose sur une classification budgétaire détaillée, la transparence de toutes les recettes et dépenses publiques, y compris les transferts intergouvernementaux, les informations publiées sur les prestations de services et la facilité d'accès aux documents financiers et budgétaires.

PILIER DEUX : INDICATEURS DE PERFORMANCE

PI - 4. Classification budgétaire

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle le budget de l'État et la classification des comptes respectent les normes internationales.

PI - 5. Documents de budget

Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations fournies dans les documents de budget annuel, par comparaison avec une liste précise d'éléments de base et d'éléments supplémentaires.

PI - 6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les recettes et les dépenses de l'État sont comptabilisées en dehors des états financiers de l'administration centrale.

PI - 7. Transferts aux administrations infranationales

Cet indicateur évalue la transparence et la rapidité des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle.

PI - 8. Utilisation des informations sur la performance pour assurer la prestation des services

Cet indicateur examine les informations sur la performance des services publics, qui sont présentées dans le projet de budget de l'exécutif ou dans les documents justificatifs des rapports de fin d'exercice. Il détermine si des audits ou des évaluations de la performance sont effectués, et si des informations sont recueillies et enregistrées sur les ressources reçues par une unité de prestation de services.

PI - 9. Accès du public aux informations budgétaires

Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations budgétaires rendues publiques, sur la base d'éléments d'information auxquels on estime essentiel que le public ait accès.



PILIER TROIS

Gestion des actifs et des passifs

Grâce à une gestion efficace des actifs et des passifs, les ressources sont utilisées de manière optimale dans le cadre des investissements publics, les actifs sont comptabilisés et gérés, les risques budgétaires sont recensés et les dettes et garanties sont prudemment planifiées, approuvées et contrôlées.

PILIER TROIS : INDICATEURS DE PERFORMANCE

PI - 10. Gestion du risque budgétaire

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les risques budgétaires encourus par l'administration centrale sont signalés.

PI - 11. Gestion des investissements publics

Cet indicateur évalue les méthodes d'évaluation économique, de sélection, de calcul du coût et de suivi des projets d'investissements publics de l'État, l'accent étant mis sur les projets les plus importants.

PI - 12. Gestion des actifs publics

Cet indicateur évalue la capacité de gestion et de suivi des actifs publics ainsi que la transparence de la cession d'actifs.

PI - 13. Gestion de la dette

Cet indicateur vise à déterminer si des méthodes de gestion, des registres et des mesures de contrôle sont en place pour assurer l'utilisation de dispositifs efficaces et efficients de gestion de la dette intérieure et extérieure et des garanties.

« Grâce aux évaluations PEFA, les documents de budget annuels communiqués au pouvoir législatif et au public se sont considérablement améliorés : la présentation d'un budget prévisionnel pluriannuel, l'établissement des priorités nationales, des informations sur la performance des services publics et la confection d'un guide d'orientation du citoyen sur le budget. »

– Utilisateur PEFA



PILIER QUATRE

Stratégie budgétaire et budget fondés sur les politiques publiques

La stratégie budgétaire et le budget sont élaborés en tenant dûment compte des politiques budgétaires et des plans stratégiques de l'État, et sur la base de prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.

PILIER QUATRE : INDICATEURS DE PERFORMANCE

PI - 14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires

Cet indicateur évalue la capacité d'un pays à élaborer des prévisions macroéconomiques et budgétaires solides indispensables à la formulation d'une stratégie budgétaire viable et assurant une prévisibilité plus grande des affectations budgétaires.

PI - 15. Stratégie budgétaire

Cet indicateur examine l'analyse faite de la capacité de formuler et de mettre en application une stratégie budgétaire claire. Il évalue également la capacité d'élaborer et d'évaluer l'impact budgétaire des politiques de recettes et de dépenses proposées à l'appui de la réalisation des objectifs budgétaires de l'État.

PI - 16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle le budget des dépenses est formulé dans une perspective à moyen terme, dans les limites explicites d'un plafonnement des dépenses budgétaires à moyen terme. Il examine également la mesure dans laquelle les budgets annuels découlent des estimations à moyen terme et le degré de cohérence entre les budgets prévisionnels et les plans stratégiques.

PI - 17. Processus de préparation du budget

Cet indicateur examine l'efficacité du processus de préparation du budget par les parties prenantes concernées, les dirigeants notamment, et détermine si cette participation est faite de manière organisée et régulière.

PI - 18. Examen des budgets par le pouvoir législatif

Cet indicateur examine la nature et la portée de l'examen du budget annuel par le pouvoir législatif. Il évalue la mesure dans laquelle le pouvoir législatif examine, délibère sur le budget annuel et l'approuve, en particulier la mesure dans laquelle ses procédures d'examen sont bien établies et suivies systématiquement.



PILIER CINQ

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Le budget est exécuté dans le cadre d'un système de normes, processus et contrôles internes efficaces, en veillant à ce que les ressources soient obtenues et utilisées comme prévu.

PILIER CINQ : INDICATEURS DE PERFORMANCE

PI - 19. Administration des recettes

Cet indicateur examine les procédures de recouvrement et de suivi des recettes de l'administration centrale. Il a trait aux entités responsables de la gestion des recettes de l'administration centrale et des organismes chargés de la gestion des recettes issues des autres grandes sources de recettes publiques, telles que le secteur de l'extraction des ressources naturelles.

PI - 20. Comptabilisation des recettes

Cet indicateur examine les procédures d'enregistrement et de présentation des recettes, de consolidation des recettes recouvrées et de rapprochement des comptes de recettes fiscales. Il cible les recettes fiscales et les recettes non fiscales recouvrées par l'administration centrale.

PI - 21. Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle le ministère des Finances est capable de formuler des prévisions d'engagements et de besoins de trésorerie, et de fournir des informations fiables sur la disponibilité des fonds nécessaires aux unités budgétaires pour assurer la prestation de services.

PI - 22. Arriérés de dépenses

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle il existe un stock d'arriérés de dépenses et détermine si tout problème systémique éventuel dans ce domaine est en cours de résolution et est maîtrisé.

PI - 23. Contrôle des états de paie

Cet indicateur examine comment sont gérés les états de paie des fonctionnaires et les changements, et comment est assurée la cohérence avec la gestion des dossiers du personnel.

PI - 24. Passation des marchés

Cet indicateur examine des aspects clés de la gestion de la passation des marchés, notamment la transparence des méthodes de passation des marchés, l'utilisation de procédures ouvertes et de procédures par appel d'offres, le suivi des résultats de passation des marchés et l'accès aux procédures d'appel et de recours.

PI - 25. Contrôle interne des dépenses non salariales

Cet indicateur examine l'efficacité du contrôle interne général des dépenses non salariales.

PI - 26. Audit interne

Cet indicateur examine les normes et procédures appliquées au titre de l'audit interne.



PILIER SIX

Comptabilité et établissement de rapports

Des données exactes et fiables sont tenues à jour, et des rapports sont établis et diffusés en temps voulu pour répondre aux besoins en matière de prise de décisions, de gestion et d'information.

PILIER SIX : INDICATEURS DE PERFORMANCE

PI - 27. Intégrité des données financières

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les comptes bancaires du trésor, les comptes d'attente et les comptes d'avances font l'objet d'un rapprochement régulier et comment les méthodes en place appuient l'intégrité des données financières.

PI - 28. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget

Cet indicateur évalue l'exhaustivité, l'exactitude et la ponctualité de l'information sur l'exécution du budget. Les rapports en cours d'exercice sur le budget doivent être conformes à la couverture et la classification du budget pour permettre de suivre la performance du budget et, le cas échéant, l'utilisation opportune de mesures correctives.

PI - 29. États financiers annuels

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle les états financiers annuels sont complets, établis dans les délais prévus et conformes aux principes et normes comptables généralement acceptés.

« Après avoir achevé deux évaluations, nous avons pu établir une évaluation des progrès accomplis dans le renforcement de notre système de GFP. Au total, les notes de dix indicateurs se sont améliorées au titre de la seconde évaluation. Par ailleurs, nous sommes très fiers d'avoir mis en place un compte unique du Trésor et d'avoir pu améliorer les opérations de trésorerie en général. »

– Utilisateur PEFA



PILIER SEPT

Supervision et audit externes

Les finances publiques sont surveillées de manière indépendante et il existe un dispositif de suivi externe de l'application par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées.

PILIER SEPT : INDICATEURS DE PERFORMANCE

PI - 30. Audit externe

Cet indicateur examine les caractéristiques de l'audit externe, notamment l'audit des rapports financiers annuels de l'administration centrale et l'indépendance de la fonction d'audit externe.

PI - 31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle l'examen des rapports financiers audités de l'administration centrale a lieu dans les délais, est significatif et transparent. Il vérifie également si le pouvoir législatif formule des recommandations et en suit la mise en application.

« L'évaluation PEFA a donné lieu à un programme de réforme qui a permis d'améliorer la gestion de trésorerie et de réduire l'endettement supplémentaire de l'État, ce qui a entraîné des économies non négligeables au titre du budget. Elle a aussi permis d'améliorer le mode de prestation des services publics aux populations. »

– Partenaire PEFA

Composantes

Liste complète des 31 indicateurs et 94 composantes compris dans le Cadre.

PILIER UN

PI - 1. Dépenses effectives totales

1.1 Dépenses effectives totales

PI - 2. Composition des dépenses effectives

2.1 Composition des dépenses effectives par fonction

2.2 Composition des dépenses effectives par catégorie économique

2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévus

PI - 3. Recettes effectives

3.1 Recettes effectives totales

3.2 Composition des recettes effectives

PILIER DEUX

PI - 4. Classification budgétaire

4.1 Classification budgétaire

PI - 5. Documents de budget

5.1 Documents de budget

PI - 6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

6.1 Dépenses non comptabilisées dans les états financiers

6.2 Recettes non comptabilisées dans les états financiers

6.3 États financiers des unités extrabudgétaires

PI - 7. Transferts aux administrations infranationales

7.1 Système d'affectation des transferts

7.2 Rapidité de diffusion des informations sur les transferts

PI - 8. Utilisation des informations sur la performance pour assurer la prestation des services

8.1 Planification des fonctions de prestation de services

8.2 Performance effective des fonctions de prestation de services

8.3 Ressources reçues par les unités de prestation de services

8.4 Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services

PI - 9. Accès du public aux informations budgétaires

9.1 Accès du public aux informations budgétaires

PILIER TROIS

PI - 10. Établissement de rapports sur les risques budgétaires

10.1 Suivi des entreprises publiques

10.2 Suivi des administrations infranationales

10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires

PI - 11. Gestion des investissements publics

11.1 Analyse économique des projets d'investissement

11.2 Sélection des projets d'investissement

11.3 Calcul du coût des projets d'investissement

11.4 Suivi des projets d'investissement

PI - 12. Gestion des actifs publics

12.1 Suivi des actifs financiers

12.2 Suivi des actifs non financiers

12.3 Transparence de la cession des actifs

PI - 13. Gestion de la dette

13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties

13.2 Approbation de la dette et des garanties

13.3 Stratégie de gestion de la dette

PILIER QUATRE

PI - 14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires

14.1 Prévisions macroéconomiques

14.2 Prévisions budgétaires

14.3 Analyse de sensibilité macrobudgétaire

PI - 15. Stratégie budgétaire

15.1 Impact budgétaire des politiques proposées

15.2 Adoption de la stratégie budgétaire

15.3 Présentation des résultats budgétaires

PI - 16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses

16.1 Prévisions de dépenses à moyen terme

16.2 Plafonnement des dépenses à moyen terme

16.3 Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme

16.4 Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent

PI - 17. Processus de préparation du budget

17.1 Calendrier budgétaire

17.2 Directives pour la préparation du budget

17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif

PI - 18. Examen des budgets par le pouvoir législatif

18.1 Portée de l'examen des budgets

18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif

18.3 Calendrier d'approbation des budgets

18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif

PILIER CINQ

PI - 19. Administration des recettes

19.1 Droits et obligations en matière d'accroissement des recettes

19.2 Gestion des risques liés aux recettes

19.3 Audits et enquêtes concernant les recettes

19.4 Suivi des arriérés de recettes

PI - 20. Comptabilisation des recettes

20.1 Informations sur le recouvrement des recettes

20.2 Transfert des recettes recouvrées

20.3 Rapprochement des comptes de recettes

PI - 21. Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice

21.1 Consolidation des soldes de trésorerie

21.2 Prévisions de trésorerie et suivi

21.3 Informations sur les plafonds d'engagement

21.4 Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice

PI - 22. Arriérés de dépenses

22.1 Stock d'arriérés de dépenses

22.2 Suivi des arriérés de dépenses

PI - 23. Contrôle des états de paie

23.1 Intégration des états de paie et des dossiers du personnel

23.2 Gestion des modifications apportées aux états de paie

23.3 Contrôle interne des états de paie

23.4 Audit des états de paie

PI - 24. Passation des marchés

24.1 Suivi de la passation des marchés

24.2 Méthodes de passation des marchés

24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés

24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés

PI - 25. Contrôle interne des dépenses non salariales

- 25.1 Séparation des tâches
- 25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses
- 25.3 Respect des règles et procédures de paiement

PI - 26. Audit interne

- 26.1 Portée de l'audit interne
- 26.2 Nature des audits et normes appliquées
- 26.3 Exécution d'audits internes et rapports d'audit
- 26.4 Suite donnée aux audits internes

PILIER SIX

PI - 27. Intégrité des données financières

- 27.1 Rapprochement des comptes bancaires
- 27.2 Comptes d'attente
- 27.3 Comptes d'avances
- 27.4 Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières

PI - 28. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget

- 28.1 Portée et comparabilité des rapports
- 28.2 Calendrier de publication des rapports
- 28.3 Exactitude des rapports

PI - 29. États financiers annuels

- 29.1 Exhaustivité des états financiers annuels
- 29.2 États financiers soumis à des audits externes
- 29.3 Normes comptables

PILIER SEPT

PI - 30. Audit externe

- 30.1 Portée de l'audit et normes d'audit
- 30.2 Soumission de rapports d'audit au pouvoir législatif
- 30.3 Suite donnée aux audits externes
- 30.4 Indépendance de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques

PI - 31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

- 31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit
- 31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit
- 31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit
- 31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Le Rapport PEFA

Le rapport PEFA présente une évaluation exhaustive et intégrée de la performance de la GFP d'un pays fondée sur l'analyse des éléments clés d'un système de GFP axée sur des indicateurs. Il évalue également le degré d'évolution de la performance de la GFP depuis les premières évaluations entreprises.

Résumé analytique

1. Introduction

- 1.1 Raison d'être et objectif
- 1.2 Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité
- 1.3 Méthodologie de l'évaluation

2. Informations générales sur le pays

- 2.1 Situation économique du pays
- 2.2 Tendances financières et budgétaires
- 2.3 Cadre juridique et institutionnel de la GFP
- 2.4 Cadre institutionnel de la GFP
- 2.5 Autres éléments importants de la GFP et son environnement opérationnel

3. Évaluation de la performance de la GFP

- 3.1 Fiabilité du budget
- 3.2 Transparence des finances publiques
- 3.3 Gestion des actifs et des passifs
- 3.4 Stratégie budgétaire et budget fondés sur les politiques publiques
- 3.5 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
- 3.6 Comptabilité et établissement de rapports
- 3.7 Supervision et audit externes

4. Conclusions sur l'analyse des systèmes de GFP

- 4.1 Évaluation intégrée de la performance de la GFP
- 4.2 Efficacité du cadre des contrôles internes
- 4.3 Points forts et points faibles de la GFP
- 4.4 Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure

5. Processus de réforme de la GFP de l'État

5.1 Démarche suivie pour la réforme de la GFP

5.2 Réformes récentes et réformes en cours

5.3 Considérations institutionnelles

Annexes

Annexe 1 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance

Annexe 2 : Tableau récapitulatif des observations sur le cadre des contrôles internes

Annexe 3 : Sources d'information



Le renforcement de la gestion des finances publiques n'est peut-être pas aussi visible que la construction d'un nouvel hôpital ou d'une nouvelle école, mais il doit figurer en tête des priorités des pays et de leurs partenaires de développement. L'optimisation des ressources publiques par la gestion transparente et responsable des finances publiques est le moyen le plus efficace d'améliorer dans la durée la portée et la qualité des services publics essentiels, d'en accroître l'accès aux citoyens et de promouvoir l'investissement économique et la croissance. »



Secrétariat PEFA

1818 H Street NW
Washington DC 20433, USA
services@pefa.org
pefa.org

Le Programme PEFA a été établi par sept partenaires PEFA :

La Commission européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la France, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni, en collaboration avec les utilisateurs PEFA et d'autres institutions internationales.

