



Évaluation de l'impact du Cadre PEFA

**Étude réalisée pour
le Comité directeur du PEFA**

VOLUME I : RAPPORT PRINCIPAL

FINAL, juin 2011

Andrew Mackie et Giovanni Caprio

Table des matières

Remerciements.....	3
Sigles et acronymes.....	4
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	5
1. Introduction	13
2. Contexte et méthodologie de l'étude.....	15
3. Analyse et principales conclusions.....	22
4. Conclusions	39
Annexe A : Tableau récapitulatif des impacts du Cadre PEFA par pays	
Annexe B : Bilan des instruments de diagnostic	

Remerciements

La présente étude a été préparée à la demande du Secrétariat PEFA au nom du partenariat PEFA composé de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international, de la Commission européenne, du ministère britannique du Développement international, du ministère français des Affaires étrangères, du ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège et du Secrétariat d'État aux affaires économiques de la Suisse.

Les auteurs ont bénéficié de la collaboration de nombreux intervenants qui ont accepté de partager leur temps, leurs idées et leurs documents ; ils souhaitent remercier toutes les personnes qui ont participé d'une manière ou d'une autre à la présente étude.

Les observations et les conclusions du présent rapport sont celles des auteurs et ne sauraient être attribuées aux organisations qui ont parrainé l'étude.

Sigles et acronymes

BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CARTAC	Centre régional d'assistance technique des Caraïbes (FMI)
CAS	Stratégie d'aide-pays
CE	Commission européenne
CIFA	Évaluation fiduciaire intégrée du pays
DFID	Department for International Development (Ministère britannique du développement international)
ECFIN	Direction générale des affaires économiques et financières (CE)
PER	Examen des dépenses publiques
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
IFI	Institution financière internationale
IFMIS	Système intégré d'information sur la gestion financière
ISC	Institution supérieure de contrôle
LdM	Lettre de mission
CAD de l'OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
OECD	Organisation des États des Caraïbes orientales
ONG	Organisation non gouvernementale
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PEMFA	Gestion des finances publiques et responsabilité financière (Zambie)
PFTAC	Centre d'assistance technique financière du Pacifique (FMI)
PPTE	Pays pauvre très endetté

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Introduction

1. Une étude réalisée en 2007 a analysé l'impact du Cadre PEFA de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (GFP) sur les administrations publiques et les partenaires du développement à partir d'études de cas réalisées dans treize pays¹. Ce rapport présente les résultats tirés des notes de suivi des impacts préparées pour les mêmes pays et couvrant la période allant de septembre 2007 à novembre 2010. Les données ont été recueillies dans le cadre d'études sur dossiers et d'une série d'entretiens téléphoniques structurés effectués auprès de représentants des administrations publiques et des partenaires de développement.

Cadre analytique

2. Les observations de l'étude sont organisées dans un cadre analytique constitué des trois éléments de l'Approche renforcée conçue pour soutenir les réformes de la GFP. Un quatrième élément fondamental couvre les questions qui influent sur les trois éléments de l'approche renforcée (transfert de connaissances/information et qualité du processus de préparation du rapport ; et rapport final lui-même). Ces éléments sont subdivisés en dix sous-éléments énumérés dans le tableau ci-dessous.

Élément de l'approche renforcée	Couverture dans l'étude d'impact
<u>Élément I.</u> Un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés et pilotés par le pays.	A. Appropriation et utilisation par le pays de l'évaluation PEFA.
<u>Élément II</u> Un programme de travail pluriannuel intégré, coordonné par les partenaires de développement, destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par les autorités et aligné sur cette dernière.	B. Dialogue sur les programmes de réforme de la GFP entre les pouvoirs publics et les donateurs. C. Collaboration des donateurs et coordination de leurs activités à l'appui de la réforme. D. Réduction du nombre d'analyses de la GFP et d'évaluations faisant double emploi.
<u>Élément III</u> Un pool commun d'informations, c'est-à-dire un cadre de mesure de la performance de la GFP qui fournit des informations cohérentes sur les performances du pays en matière de GFP, et leur évolution dans le temps.	E. Utilisation des évaluations PEFA aux fins du suivi de la performance de la GFP. F. Fréquence des évaluations PEFA. G. Rapidité de la préparation des rapports PEFA. H. Diffusion des rapports PEFA.
<u>Élément IV</u> Autres aspects fondamentaux	I. Qualité du processus et des rapports définitifs. J. Transfert des connaissances et renforcement des capacités.

¹ Bangladesh, Barbade, Congo-Brazzaville, Ghana, Honduras, Madagascar, Moldova, Mozambique, Nicaragua, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Vanuatu et Zambie.

Principales observations

Élément I Un plan d'action et une stratégie de réforme de la gestion des finances publiques élaborés et pilotés par le pays.

A. Appropriation et utilisation par le pays de l'évaluation PEFA

3. Le degré de collaboration des partenaires de développement et des pouvoirs publics à l'élaboration et à la réalisation de l'évaluation PEFA est extrêmement variable. Différents modèles d'organisation du travail ont été retenus : a) évaluation conduite par le pays ; b) évaluation effectuée conjointement par le pays et les partenaires de développement (comprend l'auto-évaluation d'un pays validée par une équipe de consultants internationaux) ; c) évaluation conduite par les partenaires de développement, avec une participation moins directe des autorités. Les processus d'évaluation les plus inclusifs sont ceux dans lesquels les autorités ont pris la direction du processus d'évaluation (comme en Zambie) ou leurs représentants ont été pleinement intégrés dans l'équipe d'évaluation (comme au Ghana). Ces deux approches ont favorisé un haut degré d'appropriation par les autorités publiques ainsi qu'un équilibre approprié des pouvoirs propice à une validation adéquate des conclusions et des notes attribuées. Dans d'autres pays, les autorités n'ont pas participé aussi directement à la préparation du rapport, mais ont témoigné de leur forte adhésion au processus d'évaluation (comme à Vanuatu). Certains pays ont toutefois considéré que l'évaluation était un instrument utilisé par les donateurs pour déterminer leur appui budgétaire (comme à la Barbade et à Trinité-et-Tobago), ce qui a réduit la participation des autorités au processus et, peut-être, l'impact du rapport final.

4. Certaines parties prenantes ont fait valoir qu'il convenait de prendre en compte les ressources disponibles lors de la détermination du degré de participation. Certaines approches (par exemple, l'auto-évaluation) peuvent en effet présenter un défi pour les pays disposant de moyens limités.

5. Les évaluations PEFA ont constitué pour plusieurs pays un élément du dialogue sur les réformes ou du cadre de suivi et d'évaluation du programme de réforme de la GFP. Dans ce cas, le lien entre l'achèvement de l'évaluation PEFA et l'élaboration ou la révision de la stratégie de réforme des systèmes de GFP semble plus ténu. Toutefois, plusieurs des personnes questionnées ont jugé que l'évaluation PEFA avait été un outil de référence utile (quoique non exclusif) pour l'élaboration ou la réorientation des réformes de la GFP.

Élément II Un programme de travail pluriannuel intégré, coordonné par les partenaires de développement, destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par les autorités et aligné sur cette dernière.

B. Dialogue sur les programmes de réforme de la GFP entre les pouvoirs publics et les donateurs

6. Les donateurs interrogés ont donné diverses raisons à la poursuite d'une évaluation PEFA :

- demande par les partenaires de développement d'une évaluation de la GFP à jour et reconnue au niveau international pour les aider à prendre une décision concernant leur appui budgétaire au pays (par exemple, dans le cas de la Barbade, du Honduras, de Madagascar, de Trinité-et-Tobago et de Vanuatu) ;
- évaluation des progrès accomplis dans le cadre des réformes de la GFP et collecte d'informations en vue d'un examen conjoint du programme de GFP par les autorités publiques et ses partenaires de développement (par exemple, au Moldova) ;
- évaluation lancée dans le cadre d'un programme régulier de diagnostic de la GFP institutionnalisé par les autorités et les partenaires de développement (par exemple, dans les pays plus tributaires de l'aide comme le Ghana, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie).

7. La perception par les autorités publiques des motifs justifiant la réalisation d'une évaluation ou des résultats anticipés d'une telle évaluation a parfois influé sur la décision d'effectuer ou non une évaluation PEFA ainsi que sur le calendrier ou l'acceptation des résultats de cette évaluation.

Collaboration des donateurs et coordination de leurs activités à l'appui de la réforme

8. Le degré de collaboration et l'existence d'un cadre conjoint de dialogue avec les autorités publiques (observés en 2007) continuent de jouer un rôle important dans l'institutionnalisation par les partenaires de développement du Cadre PEFA et de son utilisation en tant que source commune d'informations sur les systèmes de GFP.

9. L'étude montre que les pays comptant moins de partenaires de développement sont plus disposés qu'en 2007 à promouvoir la participation d'autres partenaires de développement aux évaluations PEFA. Il ressort par ailleurs clairement des observations effectuées que cette approche plus inclusive a contribué à la préparation de rapports plus crédibles et plus généralement acceptés.

C. Réduction du nombre d'analyses de la GFP et d'évaluations faisant double emploi

10. Malgré l'utilisation du Cadre PEFA en tant que pool d'information, l'étude a relevé des cas de doubles emplois avec les études diagnostiques générales ; dans certains cas, des missions ont été effectuées peu avant ou peu après les missions d'enquête PEFA. Les représentants des autorités ont également fait valoir que les partenaires de développement

effectuent un grand nombre d'évaluations de la GFP sans coordonner ces dernières, pour faciliter leur prise de décision, et que ces évaluations imposent un fardeau supplémentaire aux autorités des pays à cause du temps qu'elles doivent y consacrer.

11. Aucun des pays faisant l'objet d'une étude de cas n'avait de stratégie pluriannuelle complète et détaillée décrivant comment les instruments de diagnostic permettent de définir leurs besoins de développement ainsi que les obligations fiduciaires de leurs partenaires de développement.

Élément III Un pool commun d'informations, c'est-à-dire un cadre de mesure de la performance de la GFP qui fournit des informations cohérentes sur les performances du pays en matière de GFP, et leur évolution dans le temps.

D. Utilisation des évaluations PEFA aux fins du suivi de la performance de la GFP

12. Le Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP permet, lorsqu'il est utilisé périodiquement, de déterminer si cette performance s'améliore ou non. Dans la majorité des cas, la série d'indicateurs s'est révélée être un outil de suivi de vaste portée utile pour mesurer l'évolution de la performance de la GFP.

Fréquence des évaluations PEFA

13. Le Secrétariat PEFA recommande de ne répéter les évaluations qu'après au moins trois ans, essentiellement parce qu'elles exigent d'importantes ressources et que les améliorations effectives de la performance de la GFP ne se produisent que sur une période de temps relativement longue. Sur les treize pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, sept évaluations périodiques ont été effectuées dans les trois ans qui ont suivi l'établissement de la version finale du rapport antérieur. Toutefois, il semble que les pays aient tendance à allonger la période écoulée entre deux évaluations.

Rapidité de la préparation des rapports PEFA

14. La méthodologie PEFA a notamment pour objectif de fournir une évaluation objective, fondée sur des indicateurs — c'est-à-dire un état des lieux instantané —, ce qui suppose que le temps écoulé entre le lancement de l'évaluation et la publication de la version finale du rapport d'évaluation doit être assez court. Sept des onze pays qui ont préparé une évaluation PEFA pendant la période examinée ont publié leur rapport final dans les six mois qui ont suivi la principale visite sur le terrain, soit une période de référence jugée réaliste dans la Note sur les bonnes pratiques de mise en œuvre des évaluations PEFA.

E. Diffusion des rapports PEFA

15. Les indications révélées par l'étude ne permettent pas de conclure à une large diffusion des rapports d'évaluation au sein des administrations publiques nationales, en dehors du cercle restreint des responsables des ministères des Finances qui parrainent d'ordinaire

cette évaluation. Par ailleurs, rien ne permet de penser que les évaluations ont été largement diffusées ou débattues par les médias ou par les organisations de la société civile.

Élément IV Autres aspects fondamentaux

F. Qualité du processus et rapports définitifs

16. La qualité générale du processus de préparation du rapport PEFA a un important impact sur l'adhésion des parties prenantes au processus et leur acceptation des résultats. En règle générale, les pays qui ont procédé à une évaluation répétée jugent que la qualité du processus s'est améliorée et/ou que les résultats correspondent mieux à leurs attentes que ceux de la première évaluation.

17. Certaines des bonnes pratiques qui ont conduit à une amélioration de la qualité du processus de préparation des évaluations PEFA ont donné lieu à :

- La préparation de lettres de mission détaillées, fondées sur des exemples et des listes de contrôle fournies par le Secrétariat PEFA ;
- L'organisation d'ateliers d'ouverture réunissant une large gamme de représentants des administrations publiques et des partenaires de développement, pour expliquer la méthodologie, le processus, et les rôles et responsabilités des principales parties prenantes ;
- L'organisation d'ateliers de clôture pour débattre des résultats préliminaires et de recueillir les commentaires des parties prenantes ;
- L'organisation du calendrier de manière à laisser aux parties prenantes suffisamment de temps pour présenter leurs observations écrites ou verbales, et débattre des questions soulevées d'une manière ouverte et transparente ;
- La prise de dispositions pour que la version préliminaire de rapport soit assujettie à un examen d'assurance de la qualité par le Secrétariat PEFA.

G. Transfert des connaissances et renforcement des capacités

18. Les représentants des pouvoirs publics et les partenaires de développement comprennent mieux le processus PEFA que ce n'était le cas lors de l'étude de 2007. Outre l'expérience acquise lors de l'évaluation initiale, cette évolution pourrait tenir aux efforts déployés par le Secrétariat PEFA et ses partenaires pour veiller à ce que les représentants des administrations publiques et les partenaires de développement suivent des programmes de formation, et à la plus grande disponibilité de matériels d'appui. Ces efforts peuvent avoir contribué à accroître l'ouverture et la transparence du processus PEFA et l'impact des rapports.

19. Certains hauts fonctionnaires ont fait valoir qu'il aurait été souhaitable de dispenser des cours de formation PEFA plus détaillés et plus longs à leur personnel technique avant de lancer les missions d'évaluation officielles.

Conclusions générales et liens avec les recommandations de l'étude de 2007

20. Les conclusions générales de la présente étude corroborent et renforcent même, dans certains cas, celles formulées à l'issue du rapport 2007, qui a été réalisée peu après l'achèvement des évaluations PEFA de référence initiales dans de nombreux pays. S'agissant des principales recommandations de l'étude antérieure (indiquées en italiques), il convient de souligner les tendances et observations suivantes :

- *Maintien du niveau de l'aide accordée au Cadre PEFA* – Les résultats de l'étude de 2010 montrent que l'instrument du PEFA offre une base solide au dialogue des autorités publiques et des partenaires du développement sur la performance de la GFP et, de plus en plus, sur son évolution.
- *Prise en compte des leçons de l'expérience dans la conception des évaluations PEFA* – L'étude de 2010 montre que la conception des évaluations PEFA reçoit une attention accrue et bénéficie notamment d'une participation active des autorités publiques, de la participation concertée des partenaires de développement, d'efforts de planification préalable et de la participation des parties prenantes. De plus, les évaluations sont en général achevées en temps voulu, en partie parce que la préférence va de plus en plus à la réalisation d'évaluations indépendantes par opposition à des évaluations intégrées.
- *Élaboration de stratégies favorisant la prise en charge ou l'appropriation par les autorités publiques, ce qui est le meilleur moyen d'assurer leur participation active à l'exercice PEFA et au suivi ultérieur de la performance de la GFP à l'aide du Cadre PEFA (c'est-à-dire, dans le cadre du dialogue sur la GFP avec les autorités publiques)*. Selon les conclusions de l'étude de 2010, la participation/l'adhésion des autorités publiques est ce qui contribue le plus à assurer la crédibilité de l'évaluation PEFA et à son intégration dans le dialogue sur les réformes de la GFP. Il semble qu'il existe différentes manières de favoriser une participation plus active de l'État, et il importe de considérer cette question dès la phase de conception de l'évaluation PEFA. L'étude fait également valoir que des processus d'évaluation bien conçus permettent d'assurer à la fois une participation suffisante des autorités et un équilibre adéquat des pouvoirs qui garantit la crédibilité de l'évaluation finale. Elle confirme par ailleurs que lorsque l'évaluation — et sa préparation — sont considérées essentiellement comme des exercices externes, elles sont moins susceptibles de bénéficier de la participation des autorités publiques ou d'avoir un impact positif sur les réformes de la GFP.
- *Différentes stratégies peuvent aider les partenaires de développement à promouvoir la participation des autorités publiques aux exercices PEFA et au suivi ultérieur des indicateurs*. L'étude de 2010 confirme qu'une étroite collaboration entre les différents partenaires de développement assure souvent l'intégration du PEFA au dialogue avec les autorités publiques. Dans un certain nombre de pays qui comptent moins de partenaires de développement, une meilleure intégration des bailleurs de fonds et des autorités

publiques au processus PEFA a permis d'améliorer la coordination, et peut avoir eu une incidence favorable sur la crédibilité de l'évaluation dans son ensemble. L'étude indique également que, pour que le rapport soit accepté comme un pool commun d'informations, la réalisation d'une évaluation conjointe par les partenaires de développement est moins importante que la conduite de consultations auprès des partenaires de développement intéressés tout au long du processus de conception, de préparation et de finalisation des évaluations.

- *Élargissement des effets au-delà de l'administration centrale.* L'étude a révélé peu de signes d'un impact des évaluations PEFA au-delà des entités de l'administration centrale chargées des finances ou du plan (par exemple, les ministères de tutelle, les administrations infranationales, les institutions supérieures de contrôle (ISC) et le Parlement). Cette observation préliminaire, qui n'a pas été corroborée par une mission plus approfondie à l'échelle d'un pays, laisse penser par ailleurs qu'il faudra porter plus d'attention aux questions de communication des résultats et de diffusion publique ainsi qu'à l'amélioration des ateliers organisés à cet effet et auxquels sont invités à participer les médias et les ONG.

21. Au-delà des conclusions et recommandations de l'étude PEFA de 2007 :

- *Il importe de prendre des mesures supplémentaires pour réduire les coûts de transaction importants qui résultent de la duplication et du chevauchement des évaluations.* Les autorités nationales devraient avoir une stratégie intégrée et cohérente d'utilisation des instruments de diagnostic à moyen terme bénéficiant de l'appui de leurs partenaires de développement. Cette stratégie devrait établir à l'avance le temps que les donateurs et les responsables gouvernementaux sont censés consacrer aux évaluations, et intégrer les instruments fiduciaires requis par les différents bailleurs. Les partenaires de développement pourraient par ailleurs collaborer au nombre important d'exams fiduciaires et d'évaluations des risques en cours de réalisation en partageant leurs conclusions et en participant à la collecte de données et à la coordination des missions d'évaluation. Les organisations internationales devraient élaborer une méthode de suivi systématique de la performance des partenaires de développement dans ce domaine.

Conclusion

22. Les résultats du présent rapport présentent quelques points faibles et soulèvent quelques problèmes car ils ont été établis sur la base d'une étude sur dossiers. Premièrement, cette étude repose sur un nombre limité d'entretiens téléphoniques et sur un examen des documents pertinents. Dans trois des pays étudiés, il n'a pas été possible, malgré des tentatives répétées, de discuter de la note sur les impacts avec les représentants des autorités nationales. Même si des efforts ont été déployés dans la mesure du possible pour recouper les points de vue, il n'a pas été possible de soumettre à une vérification indépendante l'ensemble des opinions exprimées. Deuxièmement, le rapport s'appuie

uniquement sur les résultats du suivi des études de cas effectuées dans les pays en 2007. Or, depuis la publication du rapport de 2007, une large gamme de pays ont adopté et utilisé le Cadre PEFA, de sorte que l'échantillon original de treize pays n'est peut-être plus parfaitement représentatif de l'ensemble des pays évalués. Par ailleurs, certains des treize pays de l'échantillon original ont pour diverses raisons — souvent d'ordre politique — affiché peu de progrès depuis 2007. Malgré les limites méthodologiques susmentionnées, on peut espérer que l'étude contribuera à mieux faire comprendre l'impact du Cadre PEFA sur les pays et leurs partenaires de développement.

1. Introduction

1.1 Les directives du Comité d'aide au développement de l'OCDE pour l'« harmonisation des pratiques des donateurs au service de l'efficacité d'acheminement de l'aide » présentent trois grands principes qui devraient guider l'aide internationale et qui privilégient la prise en main par les pays du processus de réforme, l'harmonisation et l'alignement des interventions des bailleurs de fonds autour de la stratégie du pays, et le suivi des résultats. Ces principes ont été utilisés par le Groupe sur la gestion des finances publiques du CAD de l'OCDE dans le cadre de l'élaboration d'une approche renforcée visant à soutenir les réformes de la GFP qui met l'accent sur trois éléments :

- un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés et pilotés par le pays ;
- un programme de travail pluriannuel intégré et coordonné par les IFI et les bailleurs pour appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par les autorités et aligné sur cette dernière ;
- un pool commun d'informations, grâce à un cadre de mesure des résultats qui fournit des informations cohérentes sur la performance du pays en matière de GFP, et son évolution dans le temps.

1.2 L'approche renforcée suppose le respect d'un certain nombre de conditions :

- les pays doivent piloter le programme de réforme de la GFP et s'en approprier les résultats ;
- un pool commun d'informations doit être créé pour permettre à toutes les parties prenantes d'utiliser les mêmes données et de réduire le nombre de diagnostics qui font double emploi ;
- il convient d'accroître le nombre d'évaluations conjointes effectuées par des groupes de donateurs afin, ici encore, de réduire le nombre de diagnostics par pays.

1.3 Le Comité directeur du PEFA a confié à des consultants indépendants la tâche de réaliser une étude de l'impact, sur les pays et leurs partenaires du développement, de l'adoption du Cadre PEFA pour l'évaluation de la performance de la GFP. Cette étude s'inscrit dans le cadre des efforts systématiques déployés pour tirer les enseignements des évaluations PEFA réalisées dans le contexte de l'Approche renforcée visant à soutenir les réformes de la GFP.

1.4 La présente étude vise à déterminer dans quelle mesure les objectifs de l'Approche renforcée ont été atteints, ainsi qu'à permettre de mieux comprendre les tendances et l'utilité des évaluations PEFA pour les pays participants. Pour atteindre ces objectifs, l'étude cherche à répondre à un certain nombre de questions précises :

- Quel rôle les homologues gouvernementaux jouent-ils dans l'élaboration et l'exécution des évaluations de la GFP?
- Dans quelle mesure les donateurs et les homologues gouvernementaux collaborent-ils à l'élaboration et à la mise en application des outils analytiques, et quelle forme cette collaboration prend-elle?

- En ce qui concerne le transfert des connaissances, le processus de production d'un rapport analytique intègre-t-il un élément explicite de renforcement des capacités ?
- Les pays disposent-ils d'un programme pluriannuel de diagnostic de la GFP appuyé par leurs partenaires du développement?
- Peut-on constater une réduction quelconque du nombre total de diagnostics de la GFP et de doubles emplois depuis l'adoption de l'approche renforcée?
- Comment les principaux représentants des autorités nationales perçoivent-ils l'utilité des divers outils de diagnostic de la GFP?
- Pour quelles raisons les divers diagnostics de la GFP ont-ils été entrepris (par exemple, partie intégrante d'un programme pluriannuel ; condition d'un programme d'aide budgétaire générale ; composante d'un projet de réforme ; ou source d'information pour la préparation d'un projet)?
- Dans quelle mesure les résultats des études diagnostiques ont-ils été diffusés et analysés (par exemple, au sein de l'administration centrale, du parlement, et dans les médias) ?
- Dans quelle mesure — et comment — les études diagnostiques ont-elles été utilisées aux fins du dialogue sur les réformes et de la formulation de ces dernières?

1.5 L'étude porte sur la période écoulée depuis septembre 2007 et s'appuie sur une méthodologie semblable à celle de l'étude d'impact 2007 qui avait analysé les impacts du Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP sur les autorités nationales et les partenaires du développement à partir d'étude cas consacrées à treize pays. Les données ont été recueillies dans le contexte d'études sur dossiers et d'une série d'entretiens structurés par téléphone ou en personne. L'étude a analysé les points de vue exprimés par les représentants des partenaires du développement et des administrations publiques (fondés sur leurs perceptions et leur expérience) concernant l'évaluation PEFA.

1.6 L'étude PEFA de 2007 a conclu, sur la base des indications recueillies dans les pays examinés, que les évaluations PEFA ont eu un impact à la fois sur les pouvoirs publics et sur les partenaires du développement. Les effets indirects de l'évaluation PEFA ont été proportionnellement plus importants mais, dans un certain nombre de cas, l'évaluation a conduit à des changements directs des programmes nationaux de réforme de la GFP. S'agissant des effets plus indirects, les évaluations PEFA ont permis à la fois de fournir aux pouvoirs publics une vision globale des points forts et des faiblesses de la GFP dans un seul et même document, et de leur présenter une perspective des résultats et des problèmes du système de GFP fondée sur des faits concrets plutôt que sur des perceptions. L'étude a ainsi servi à confirmer les forces et les faiblesses connues de la GFP et à identifier des problèmes jusque là peu remarqués. Elle a enfin abouti à la conclusion le Cadre PEFA avait fourni aux intéressés l'occasion de partager leur expérience avec leurs pairs.

1.7 Le présent rapport se divise en deux parties. Le volume I présente une synthèse des questions identifiées dans les études de cas ; le volume II présente des notes d'impact détaillées pour chacun des treize pays analysés dans le cadre de l'étude.

2. Contexte et méthodologie de l'étude

2.1 La présente étude a pour but d'analyser l'impact du Cadre PEFA sur les autorités nationales et leurs partenaires du développement. Elle n'a pas pour objet d'évaluer la qualité de rapports particuliers. Il est admis d'emblée que l'impact des évaluations PEFA peut être très variable selon les cas. L'objectif consiste donc à reconnaître les bonnes pratiques qui commencent à devenir apparentes et à déterminer les facteurs qui sont plus ou moins susceptibles de produire des effets notables sur les autorités nationales et sur les organismes bailleurs de fonds.

2.2 Cette étude mesure les impacts des évaluations PEFA sur la base d'un ensemble de principes établis dans le cadre de l'approche renforcée ; elle couvre notamment les éléments suivants : i) appropriation et utilisation par le pays de l'évaluation PEFA ; ii) dialogue sur les programmes de réforme de la GFP entre les pouvoirs publics et les partenaires de développement ; iii) collaboration des donateurs et coordination de leurs activités à l'appui de la réforme ; iv) perceptions de la qualité du processus de préparation du rapport et crédibilité des résultats ; v) réduction du nombre d'analyses de la GFP et des chevauchements ; vi) rapidité de l'exécution et de la diffusion des rapports.

Méthodologie

2.3 Les analyses qui font l'objet du rapport intérimaire étaient fondées principalement sur les résultats d'entretiens téléphoniques structurés faisant intervenir des questions qui avaient été communiquées au préalable aux parties prenantes, à savoir des représentants des autorités nationales et des partenaires de développement. L'étude a permis de mettre à jour les notes sur les impacts du Cadre PEFA dans les treize pays qui avaient fait l'objet de l'étude de 2007². Il a ainsi été possible d'examiner les tendances à long terme et les progrès accomplis au cours de la période écoulée de septembre 2007 à novembre 2010. Des efforts ont été menés pour recouper le plus grand nombre de points de vue possible. Outre les entretiens téléphoniques, il a été procédé à un examen des documents pertinents, y compris les rapports des évaluations PEFA initiales et des évaluations répétées, la documentation portant sur les programmes de réforme de la GFP, d'autres diagnostics de la GFP réalisés par les partenaires de développement et d'autres examens des programmes de mesure de la performance de la GFP réalisés par les donateurs.

2.4 Dans chaque cas, l'équipe s'est efforcée de conduire au moins trois entretiens, et d'obtenir des renseignements auprès des représentants des autorités nationales et des partenaires de développement. Dans quatre des pays étudiés, il n'a pas été possible, malgré des tentatives répétées, de discuter de la note sur les impacts avec les représentants des autorités et, dans un cas (Congo Brazzaville), seul un représentant local d'un partenaire de développement a été interviewé (voir l'encadré 1 ci-dessous). Dans quelques pays, l'équipe

² La Barbade et Trinité-et-Tobago sont examinés séparément dans la présente étude. L'étude de 2007 les avait regroupés dans une seule entité : « les Caraïbes ».

a obtenu des informations complémentaires auprès de consultants en GFP qui connaissaient le processus d'évaluation ou le programme de réforme de la GFP.

Encadré 1. Liste récapitulative des personnes interrogées

Pays	Représentants des autorités interviewés ?	Partenaires de développement/ consultants et conseillers
Bangladesh	Non	UE, Banque mondiale (par courriel) et consultant
Barbade	Oui (ministère des Finances)	UE et BID
Congo-Brazzaville	Oui (ministère des Finances, du Budget et du Portefeuille public)	UE
Ghana	Oui (ministère des Finances et de la Planification économique)	UE et Banque mondiale
Honduras	Oui (ministère des Finances)	BID et Banque mondiale
Madagascar	Oui (ministère des Finances et du Budget)	UE et Banque mondiale
Moldavie	Oui (ministère des Finances, par écrit)	DFID (par courriel), UE et Banque mondiale
Mozambique	Oui (ministère des Finances)	UE et Direction suisse du développement et de la coopération (SDC)
Nicaragua	Oui (ministère des Finances)	BID et Banque mondiale
Tanzanie	Non	Canada, Gouvernance and PFM Secretariat et 2 consultants.
Trinité-et-Tobago	Non	UE et BID
Vanuatu	Oui (Conseiller du Trésor)	AUSAID et UE
Zambie	Oui (Secrétariat du PEMFA) ³	UE et Banque mondiale.

Aperçu des pays faisant l'objet des études de cas

2.5 L'encadré 2 présente un bref aperçu des pays ayant fait l'objet d'études de cas⁴. L'encadré 3 présente un regard plus détaillé sur les mêmes pays. Un bref résumé des caractéristiques de chacun de ces pays est présenté ci-dessous.

Régions couvertes et leurs traditions administratives de GFP

2.6 Toutes les régions sont représentées à l'exception du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Le groupe des pays étudiés est constitué de six pays d'Afrique subsaharienne, d'un pays d'Asie, d'un pays de la région Europe de l'Est et Asie centrale (ECA), de deux pays de la région Amérique latine et de trois petits États insulaires. Les pays de grande taille qui ont procédé à des évaluations PEFA (par exemple, le Brésil et l'Inde) sont sous-représentés dans le rapport.

³ Programme ayant la pleine adhésion des autorités, appuyé par les partenaires qui y ont coopéré.

⁴ Les auteurs de l'étude ont participé aux évaluations PEFA de trois des pays étudiés : le Moldova (en 2006 et en 2008), Madagascar (en 2008) et le Nicaragua (en 2006). Néanmoins, les analyses et les descriptions des impacts contenues dans cette étude sont fondées sur les points de vue exprimés par les personnes questionnées et sur les documents consultés.

2.7 Les pays faisant l'objet des études de cas sont dotés de systèmes de GFP issus de toutes les grandes traditions administratives, mais les pays anglophones d'Afrique subsaharienne sont relativement plus nombreux, les taux d'achèvement des évaluations PEFA étant plus élevés dans ces pays que dans ceux dont les systèmes de GFP sont fondés sur d'autres traditions administratives.

Types et fréquences des évaluations

2.8 Dix pays ont répété au moins une évaluation PEFA depuis l'étude de 2007. La Tanzanie a réalisé ou achevé des évaluations annuelles pour les exercices 07-08 et 08-09.

2.9 Trois pays n'avaient pas achevé d'évaluation répétée au moment de l'établissement de la présente étude, mais le Bangladesh a lancé une évaluation durant la phase de préparation de l'étude (octobre-novembre 2010) et le Nicaragua comptait en entreprendre une au deuxième semestre de 2011⁵. Le Congo-Brazzaville est le seul des pays du groupe qui n'avait ni entrepris d'évaluation de suivi ni officiellement l'intention de le faire à l'époque de la réalisation de la présente étude.

2.10 Trois pays (Ghana, Mozambique et Zambie) ont élargi la portée de leurs évaluations répétées pour inclure certaines administrations infranationales appliquant la méthodologie PEFA.

2.11 Les évaluations PEFA conduites pendant la période étaient toutes des évaluations indépendantes et ne faisaient donc pas partie intégrante d'autres diagnostics de la GFP (un PER, par exemple).

Principales entités parrainantes des évaluations

2.12 La Banque mondiale et la Commission européenne (conjointement ou indépendamment l'une de l'autre) sont les principaux partenaires de développement parrainant les évaluations dans la majorité des pays étudiés ; la plupart des évaluations en question ont revêtu la forme d'exercices conjoints. Les autres principaux donateurs opérant seuls ou conjointement sont la BAfD, le DFID, l'Agence allemande pour l'assistance technique (GTZ), la Norvège, l'Agence suédoise pour la coopération au développement international (SIDA) et la Suisse.

Longueur des évaluations

2.13 Les versions finales des RP-GFP ont été achevées ; la plupart sont de longueur moyenne, c'est-à-dire plus longs que ce que recommandent les Directives PEFA⁶.

⁵ Les autorités n'ont toutefois pas officiellement confirmé ce point.

⁶ Les Directives PEFA indiquent que la longueur optimale du rapport (sans les annexes) est de 30 à 35 pages. Le Secrétariat est conscient des problèmes que pose cette recommandation et ne critique pas les rapports comptant jusqu'à 100 pages au total pour leur longueur.

Encadré 2 : Pays ayant fait l'objet d'études de cas – Aperçu	
Pays	Contexte et faits principaux
Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Représentatif de la région Asie ➤ L'évaluation PEFA initiale a été entreprise et incluse dans la CAS de la Banque mondiale ➤ Première évaluation PEFA indépendante entreprise en 2010
Barbade	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Économie insulaire relativement peu dépendante de l'aide internationale. ➤ Nombre relativement limité de partenaires de développement ➤ Pays doté de son propre programme de réforme de la GFP mis en œuvre avant la création du PEFA et qui est indépendant des partenaires de développement
Congo (Brazzaville)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative francophone ➤ Évaluation détaillée réalisée, mais pas d'évaluation répétée ➤ Les richesses minérales présentent des enjeux particuliers
Ghana	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative anglophone ➤ Dialogue soutenu entre les donateurs et les autorités ➤ Réalisation d'une évaluation répétée couvrant certaines administrations infranationales
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative hispanophone ➤ Donateurs co-chefs de file : Banque mondiale et BID ➤ Première évaluation intégrée ; évaluation répétée indépendante
Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative francophone ➤ Le coup d'État d'avril 2009 a conduit à la suspension du programme de réforme
Moldova	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative soviétique/est-européenne ➤ Autoévaluation réalisée par l'État dans le cadre de l'évaluation répétée ➤ Évaluation répétée effectuée pour appuyer l'examen à mi-parcours d'un projet de renforcement de la GFP
Mozambique	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative lusophone ➤ Partenariat étroit entre les partenaires de développement et les autorités pour la GFP, et collaboration bien organisée pour l'évaluation PEFA ➤ Utilisation du Cadre PEFA étendue aux administrations infranationales
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative hispanophone ➤ Donateurs co-chefs de file : Banque mondiale, BID, DFID, CE ➤ Évaluation indépendante (contrairement à d'autres exemples d'Amérique latine)
Tanzanie	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative anglophone ➤ Méthodologie PEFA résolument appliquée par les partenaires de développement – lancement d'évaluations PEFA annuelles ➤ Programme actif d'appui à la GFP
Vanuatu	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Économie insulaire de la région du Pacifique ➤ Un des États insulaires du Pacifique/des Caraïbes ayant réalisés une évaluation PEFA comptant parmi les plus grands, les plus dépendants de l'aide et les moins riches ➤ AusAid et la Banque asiatique de développement font partie des donateurs de la région du Pacifique

Zambie	<ul style="list-style-type: none">➤ Système de GFP basé sur la tradition administrative anglophone➤ Évaluation PEFA pilotée par l'État➤ Le Cadre PEFA fait explicitement partie du cadre de suivi et d'évaluation du programme de réforme de la GFP
--------	---

Encadré 3 : Instantaneos des pays faisant l'objet des études de cas ¹														
	BAN	BAR	CON	GHA	HON	MAD	MOL	MOZ	NIC	TAN	T-T	VAN	ZAM	TOT ²
Région														
Afrique subsaharienne			x	x		x		x		x			x	6
Europe/Asie centr.							x							1
Asie du sud	x													1
Asie de l'Est/Pacif.												x		1
Amér. lat./Caraïbes		x			x				x		x			4
Tradition														
Francophone			x			x						x		3
Anglophone	x	x		x						x	x	x	x	7
Est-européenne							x							1
Autre	x				x			x	x					4
Type d'évaluation														
Indépendante		x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	10
Intégrée/liée aux processus partenaires de développement														0
Rapport en préparation	x													1
Pas d'évaluation pendant la période			x						x					2
Donateur princ.														
Banque mondiale						x ¹	x			x				3
CE		x			x						x	x		4
Autre				x		x ²		x					x	4
Rapport en préparation	x													1
Pas d'évaluation pendant la période			x						x					2
Un ou plusieurs donateurs														
Co-donateur	x			x	x	x		x		x			x	7
Donateur unique		x					x				x	x		4
Pas d'évaluation pendant la période			x						x					2
Longueur du projet de rapport /rapport final (annexes non comprises)														
<50 pages												x	x	2
50-100 pages		x			x		x	x		x	x			6
>100 pages				x		x								2
Rapport en voie de préparation	x													1
Pas d'évaluation pendant la période			x						x					2
Suivi depuis le rapport original														
Oui		x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	10
AC/AI		AC		AC/AI	AC	AC	AC	AC/AI		³	AC	AC	AC/AI	
Non Planifié ou en préparation	x		x											1
Quand?	Tr. 4 2010								x ^{4?} Tr. 3 2011					2
Temps écoulé entre les rapports														
12 – 24 mois						x		x		x				3
>24 -36 mois					x		x				x		x	4

¹ Projet conjoint Banque mondiale - BAfD

² Projet conjoint Banque mondiale - BAfD

³ Préparé annuellement - PEFA 08/09 préparé pour la Tanzanie continentale; PEFA pour Zanzibar achevé en août 2010.

⁴ À confirmer par les autorités.

>36-48 mois		x		x							x		3
>48 mois	x (7)												1
Pas d'évaluation pendant la période			x						x				2
Temps écoulé entre la mission et la livraison du rapport final													
< 3 mois						x	x				x	x	4
4-6 mois				x	x			x					3
7-12 mois												x	1
> 12 mois ou Rapport final non publié		x								x			2
Rapport en voie de préparation	x												1
Pas d'évaluation pendant la période			x						x				2
Temps écoulé entre le dernier rapport et novembre 2010													
<12 mois		x		x									2
12-24 mois					x						x	x	4
24-36 mois						x	x	x					3
36-48 mois									x(8)				1
>48 mois	x		x										2
Rapport final non publié										x			1
Pas d'évaluation pendant la période													
Notes : 1. Pays : BAN=Bangladesh, CAR=Caraïbes (Trinité et Barbade), CON=Congo (Brazzaville), GHA=Ghana, HON=Honduras, MAD=Madagascar, MOL=Moldova, MOZ=Mozambique, NIC=Nicaragua, TAN=Tanzanie, VAN=Vanuatu, ZAM=Zambie													

Notes de bas de page

7. D'après les travaux effectués sur place en octobre 2010.

8. Version initiale – La version finale n'a jamais été établie.

3. Analyse et principales conclusions

3.1 Le tableau 1 ci-dessous présente le cadre analytique utilisé dans ce chapitre du rapport, qui est structuré comme suit :

- Le cadre comprend les trois éléments de l'approche renforcée : a) un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés et pilotés par le pays ; b) un programme de travail pluriannuel intégré, coordonné par les partenaires de développement, destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par les autorités et aligné sur cette dernière ; c) un pool commun d'informations, c'est-à-dire un cadre de mesure de la performance de la GFP qui fournit des informations cohérentes sur les performances du pays en matière de GFP, et leur évolution dans le temps.
- Le cadre comporte un quatrième élément couvrant les « aspects fondamentaux » qui influent sur les trois éléments de l'approche renforcée (transfert de connaissances/information et qualité du processus de préparation du rapport ; rapport final lui-même ; connaissance du cadre/processus PEFA chez les parties prenantes).
- L'étude d'impact, qui examine chacun de ces éléments en les subdivisant en dix sous-éléments eux-mêmes subdivisés en thèmes de recherche (tirées de la Note de synthèse) conçus pour mettre en valeur les enseignements relatifs aux facteurs qui ont eu un impact positif ou négatif sur les divers éléments de l'approche renforcée.

3.2 Pour chacun des sous-éléments, le chapitre met en lumière : a) les domaines dans lesquels les meilleures pratiques sont appliquées ; et b) les problèmes qui pourraient indiquer l'existence de processus ou de pratiques sous-optimaux. Les conclusions et, le cas échéant, les recommandations, sont intégrées dans le texte du chapitre.

TABLEAU 1 – Cadre analytique utilisé pour organiser les conclusions des études de cas

<p align="center">Élément IV. Autres aspects fondamentaux</p> <p align="center">I. Qualité du processus et rapports définitifs</p> <p align="center">112. Quelle importance les pays et les partenaires de développement attachent-ils à la qualité du processus ?</p> <p align="center">J. Transfert des connaissances – renforcement des capacités</p> <p align="center">113. Transfert des connaissances – Le processus d'établissement du rapport analytique intègre-t-il un élément explicite de renforcement des capacités ?</p>	<p align="center"><u>Élément de l'approche renforcée</u></p>	<p align="center"><u>Signification</u></p>	<p align="center"><u>Couverture dans l'étude d'impact</u></p>	<p align="center"><u>Questions</u></p>
	<p><u>Élément I.</u> Un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP pilotés par le pays.</p>	<p>Le pays devrait piloter le programme de réforme de la GFP et s'approprier les résultats.</p>	<p>A. Appropriation et utilisation par le pays de l'évaluation PEFA</p>	<p>A1. Quel rôle les homologues gouvernementaux jouent-ils dans l'élaboration et l'exécution des évaluations PEFA ? A2. Dans quelle mesure les donateurs et les homologues gouvernementaux collaborent-ils à l'élaboration et à l'exécution des évaluations PEFA, et quelle forme cette collaboration prend-elle ? A3. Dans quelle mesure – et comment – les évaluations PEFA ont-elles contribué au dialogue sur les réformes et à la formulation de ces dernières ?</p>
	<p><u>Élément II.</u> Un programme de travail pluriannuel intégré, coordonné par les partenaires de développement, destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par les autorités et aligné sur cette dernière.</p>	<p>Les donateurs devraient procéder à des évaluations conjointes dans le cadre d'un programme pluriannuel. Il conviendrait de réduire le nombre d'études diagnostiques réalisées au niveau des pays.</p>	<p>B. Dialogue sur les programmes de réforme de la GFP entre les pouvoirs publics et les donateurs C. Collaboration des donateurs au travail de réforme, et coordination par eux de ce travail D. Réduction du nombre d'analyses de la GFP et des doubles emplois</p>	<p>B4. Le pays dispose-t-il d'un programme pluriannuel de diagnostics de la GFP appuyé par ses partenaires du développement ?</p> <p>C5. Quelle est la raison pour laquelle l'évaluation PEFA a été lancée (par exemple, partie intégrante d'un programme pluriannuel ; condition d'un programme d'aide budgétaire générale (ABG) ; élément d'un projet de réforme ; source d'informations nécessaires à la préparation d'un projet) ?</p> <p>D.6 Quel est l'impact des évaluations PEFA sur la collaboration des donateurs et l'appui à l'effort de réforme ? D7. Existe-t-il des signes d'une réduction du nombre total de diagnostics de la GFP et de doubles emplois depuis l'adoption de l'approche renforcée ?</p>
	<p><u>Élément III.</u> Un pool commun d'informations, c'est-à-dire un cadre de mesure de la performance de la GFP qui fournit des informations cohérentes sur les performances du pays en matière de GFP, et leur évolution dans le temps.</p>	<p>Il conviendrait de mettre en place un pool commun d'informations pour que toutes les parties prenantes utilisent les mêmes données et qu'on limite ainsi le nombre de diagnostics qui font double emploi.</p>	<p>E. Utilisation des évaluations PEFA aux fins du suivi de la performance de la GFP F. Fréquence des évaluations PEFA G. Rapidité de la préparation des rapports PEFA H. Diffusion des rapports PEFA</p>	<p>E8. De quelle manière les évaluations PEFA ont-elles été utilisées aux fins du suivi ?</p> <p>F9. Quelles sont les tendances observées en ce qui concerne la fréquence des évaluations PEFA ?</p> <p>G10. Quelles sont les tendances observées quant à la rapidité de la publication des rapports PEFA ?</p> <p>H.11 Dans quelle mesure les résultats des études diagnostiques ont-ils été diffusés et analysés (par exemple, au sein des administrations publiques et du parlement ainsi que dans les médias) ?</p>

Élément I – Un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés et pilotés par le pays

A. Appropriation et utilisation par le pays de l'évaluation PEFA

A1. Quel rôle les homologues gouvernementaux jouent-ils dans l'élaboration et l'exécution des évaluations PEFA ?

3.2 Les autorités des pays faisant l'objet des études de cas ont abordé de façons très diverses la préparation des évaluations PEFA. Les pays tributaires de l'aide, où les rapports entre les autorités nationales et les partenaires de développement sont déjà établis, comptent parmi ceux où les autorités ont été les principaux responsables de la réalisation des évaluations. En Zambie, une équipe composée de représentants de l'administration centrale (agence de passation des marchés, ministère des Finances, Secrétariat PEMFA et Direction des impôts) s'est occupée de tous les aspects de l'évaluation, de l'élaboration des lettres de mission à la préparation du rapport définitif. Les partenaires de développement ont appuyé le processus d'évaluation en finançant la participation d'un consultant international chevronné au travail de l'équipe. Cette approche a favorisé une plus grande adhésion de l'État au processus, tandis que la contribution du consultant a assuré la validité des conclusions et de l'évaluation.

3.3 Au Ghana, les agents de l'État n'ont pas piloté l'évaluation, mais ils étaient particulièrement bien intégrés dans l'équipe de consultants chargée de préparer l'évaluation PEFA pour le compte de l'administration nationale et des administrations infranationales. Le pays a ainsi obtenu une évaluation complète et détaillée qui a fourni au ministère des Finances des renseignements utiles sur les aspects du système de GFP auxquels il devait porter attention. Leur participation active aux travaux de la principale mission d'enquête a également permis aux fonctionnaires du ministère des Finances de mieux comprendre les questions de GFP et les contraintes de capacité auxquelles se heurtent les ministères de tutelle et les administrations infranationales.

3.4 Au Moldova, les autorités nationales, qui avaient acquis une bonne connaissance de la méthodologie PEFA lors de l'évaluation initiale, ont réalisé une solide auto-évaluation préalablement à l'évaluation indépendante réalisée par une équipe de consultants internationaux. Ce processus en deux temps a permis aux autorités et aux membres de l'équipe de consultants de tenir un débat ouvert et transparent sur les notes aberrantes. Il a conduit à la production relativement rapide d'un rapport final solide qui a reçu l'approbation des autorités et des partenaires de développement participants.

3.5 D'autres pays n'ont pas participé aussi directement à la préparation du rapport, mais ont témoigné de leur détermination à promouvoir le processus d'évaluation lui-même. À Vanuatu, par exemple, les autorités ont contribué à tous les aspects du processus d'évaluation : elles ont fourni à l'équipe de consultants un bureau dans les locaux du ministère des Finances, assuré une aide logistique pour l'organisation des réunions, et fait participer des membres de la haute administration aux ateliers d'ouverture et de clôture. Cette approche a débouché sur un outil d'évaluation de la GFP de haut niveau qui a donné aux autorités l'assurance que leur programme de réforme de la GFP était sur la bonne voie.

3.6 D'autres pays ont participé de moins près au processus PEFA. À la Barbade, le rapport PEFA est considéré comme un instrument utilisé par les donateurs pour déterminer leur

aide budgétaire. Les consultants ont eu accès aux représentants de l'État pendant la mission d'enquête, et des membres de la haute administration ont assisté aux ateliers d'ouverture et de clôture, mais il a été difficile de mener un dialogue constructif pour préparer la version finale du rapport. Les autorités ont néanmoins décidé de se fonder sur les conclusions du Rapport 2010 pour élaborer un nouveau plan d'action de GFP au printemps 2011. À Trinité-et-Tobago, l'évaluation PEFA a également été considérée comme un instrument utilisé par les donateurs pour déterminer l'appui budgétaire. Toutefois, le degré d'engagement des autorités a été plus important puisque des membres de haute administration ont assisté à l'atelier de clôture, ce qui a ouvert la voie à un dialogue avec les partenaires de développement sur l'élaboration d'un plan de réforme de la GFP.

A2. Dans quelle mesure les donateurs et les homologues gouvernementaux collaborent-ils à l'élaboration et à l'exécution des évaluations PEFA, et quelle forme cette collaboration prend-elle ?

3.7 Les donateurs et les homologues gouvernementaux ont collaboré de diverses façons à l'élaboration et à l'exécution des évaluations PEFA :

- *Programme piloté par l'État et appuyé par les partenaires de développement* (observé en Zambie ; voir ci-dessus).
- *Évaluation conjointe par l'État et les partenaires de développement.* Cette forme de collaboration peut donner lieu à divers degrés d'engagement des autorités dans le processus d'évaluation. Au Mozambique, les autorités et les partenaires de développement ont collaboré d'une manière étroite à la coordination de tous les aspects du programme de réforme de la GFP par l'intermédiaire d'un Comité technique, et le processus PEFA a été jugé faire partie intégrante de cet engagement. Un comité directeur conjoint de l'État et des partenaires de développement a fourni aux intervenants une tribune qui leur a permis de participer pleinement à tous les aspects du processus PEFA (de l'élaboration des LdM à l'approbation des résultats). Les représentants de l'État ont fait valoir que ce niveau d'engagement leur avait permis de considérer les résultats avec plus d'assurance que lors de l'évaluation initiale (qui avait été menée, selon eux, dans une plus large mesure par les donateurs). Des dispositions institutionnelles semblables ont été adoptées au Ghana (voir ci-dessus) ; des représentants de l'État ont toutefois été inclus dans l'équipe d'évaluation (dirigée par une équipe de consultants internationaux chevronnés).
- *Auto-évaluation validée par une équipe de consultants internationaux* (observé au Moldova et au Nicaragua). Le processus d'auto-évaluation utilisé au Moldova est décrit ci-dessus. Dans ce cas, le processus a entériné l'évaluation par les autorités elles-mêmes des progrès accomplis dans le cadre de leurs réformes ; il a toutefois été jugé prendre beaucoup de temps. Il semble donc que les autorités soient moins disposées à choisir cette option pour les futures évaluations⁷. Au Nicaragua, un expert international a travaillé en étroite collaboration avec les autorités à la préparation d'un rapport d'auto-évaluation à partir duquel on a par la suite élaboré un rapport final avec l'aide d'un consultant financé par les partenaires de développement.
- *Programme piloté par les partenaires de développement, avec une participation moins active des autorités.* Dans certains pays, on a pu constater une participation des

⁷ Les autorités du Ghana ont également mis en doute l'intérêt de procéder à une auto-évaluation compte tenu des moyens dont elles disposent.

autorités moins active, typiquement limitée à une collaboration avec les partenaires de développement/évaluateurs revêtant la forme de la transmission écrite ou orale d'informations et de commentaires. Cette approche a été observée dans des pays dont les capacités analytiques sont limitées (par exemple, Congo-Brazzaville), qui sont moins tributaires de l'aide, ou dont le niveau d'engagement envers le processus PEFA est plus faible (par exemple, la Barbade et Trinité-et-Tobago).

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none"> • Les pays peuvent participer de diverses façons aux évaluations PEFA. Les processus les plus participatifs sont ceux où des représentants de l'État pilotent l'évaluation ou font partie intégrante de l'équipe d'évaluation. • Les parties prenantes qui élaborent des processus d'évaluation donnant lieu à la participation des autorités nationales doivent tenir compte des capacités de ces dernières. Certaines approches (par exemple, auto-évaluation) sont particulièrement difficiles et exigent beaucoup de ressources.
------------------------------	---

A3. Dans quelle mesure — et comment — les évaluations PEFA ont-elles contribué au dialogue sur les réformes et à la formulation de ces dernière ?

3.8 L'étude a noté que, dans un certain nombre de cas, les évaluations PEFA faisaient partie intégrante du dialogue sur les réformes et/ou du cadre de suivi et d'évaluation du programme de réforme de la GFP. L'existence d'un lien direct entre l'achèvement de l'évaluation PEFA et la formulation/révision de la stratégie de réforme de la GFP est moins évidente. Toutefois, un grand nombre des personnes interrogées ont fait valoir que l'évaluation PEFA avait été un outil de référence utile (mais non le seul) pour la formulation ou la réorientation de leurs réformes de la GFP. Le cas de la Zambie illustre comment les évaluations PEFA initiale et répétée ont contribué au dialogue sur la réforme.

3.9 En Zambie, l'évaluation PEFA initiale a fourni aux parties prenantes une évaluation de vaste portée du système de GFP, et a mis en lumière des aspects pouvant ne pas avoir été considérés antérieurement (par exemple, les carences du contrôle des engagements et les arriérés de paiement), qui ont ainsi pu être pris en compte dans le programme de réforme. Les autorités et les partenaires de développement ont également officialisé la poursuite d'évaluations PEFA régulières dans un cadre de suivi de haut niveau du programme PEMFA. Il s'est avéré plus difficile de faire de l'évaluation PEFA un instrument plus explicite à l'appui du processus d'établissement des priorités et de l'ordre des réformes de la GFP. Un projet initial de modification du programme de réforme de la GFP dans le cadre d'un atelier organisé au moment de la finalisation de l'évaluation répétée (en 2008) a été abandonné, apparemment parce que la révision du calendrier du programme de réforme n'était pas

couverte par le dialogue sur l'action à mener à l'époque. Toutefois, neuf mois plus tard (en 2009), l'évaluation PEFA est devenue un outil essentiel pour un groupe de travail chargé de simplifier la portée du programme de réforme.

3.10 Certains responsables gouvernementaux ont mis en garde contre la prise en compte directe des évaluations PEFA dans les programmes de réforme. Par exemple, pour les autorités de Vanuatu, le Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP est un outil d'évaluation utile qui permet de s'assurer que le programme de réforme est sur la bonne voie, mais non un instrument qui doit guider les politiques nationales. Les autorités ont jugé qu'il était inutile de lier la stratégie de réforme de la GFP aux résultats de l'évaluation PEFA comme le réclamaient avec insistance les partenaires de développement, puisqu'elles disposaient déjà de leurs propres stratégies explicites et de leurs propres plans directeurs.

3.11 Il s'est avéré, comme on pouvait s'y attendre, que la qualité de l'évaluation avait un impact sur l'utilisation de l'évaluation en question pour orienter le processus de réforme. En Tanzanie, les doutes pesant sur la qualité des évaluations PEFA (voir ci-dessous) ont contribué à miner la crédibilité du Cadre PEFA en tant qu'instrument d'orientation du dialogue sur les politiques de réforme de la GFP. Un partenaire de développement a fait remarquer que d'autres documents (en particulier, les rapports du contrôleur et vérificateur général des comptes (CAG)) étaient beaucoup plus utiles pour la conduite des débats concernant l'orientation future des réformes de la GFP en automne 2010.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none">• Les évaluations PEFA sont utilisées dans le cadre du dialogue sur les réformes et/ou dans le cadre de suivi et d'évaluation du programme de réforme de la GFP. L'existence d'un lien direct entre l'achèvement de l'évaluation PEFA et la formulation/révision de la stratégie de réforme de la GFP est moins évidente.• La mesure dans laquelle les évaluations PEFA auront un impact sur les programmes de réforme publics dépendra de diverses dispositions institutionnelles, de la rigueur de la planification stratégique et institutionnelle ainsi que de l'économie politique des différents pays.
------------------------------	---

Élément II – Un programme de travail pluriannuel intégré, coordonné par les partenaires de développement, destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par les autorités et aligné sur cette dernière.

B. Dialogue sur les programmes de réforme de la GFP entre les pouvoirs publics et les donateurs

B4 (C5) ? Quelle est la raison pour laquelle l'évaluation PEFA a été lancée (par exemple, partie intégrante d'un programme pluriannuel ; condition d'un programme d'aide budgétaire générale (ABG) ; élément d'un projet de réforme ; source d'informations nécessaires à la préparation d'un projet) ?

3.12 Les personnes interrogées ont invoqué un certain nombre de raisons qui pourraient justifier la mise en œuvre d'une évaluation PEFA :

- demande par les partenaires de développement d'une évaluation à jour et reconnue au niveau international de la GFP pour les besoins de la prise de décisions concernant l'aide budgétaire (à la Barbade, au Honduras, à Madagascar, à Trinité-et-Tobago et à Vanuatu) ;
- évaluation des progrès accomplis en matière de réformes de la GFP et collecte d'informations en vue d'un examen conjoint du programme de GFP par les autorités et leur partenaire du développement (au Moldova) ;
- officialisation par les autorités et leurs partenaires du développement de la poursuite d'évaluations PEFA dans le cadre d'un programme pluriannuel régulier de diagnostics de la GFP (dans les pays plus tributaires de l'aide comme le Ghana, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie).

3.13 La façon dont les autorités perçoivent les motivations ou anticipent les résultats d'une évaluation PEFA a parfois déterminé leur décision de procéder ou non une telle évaluation, le calendrier de sa mise en œuvre ou l'acceptation de ses résultats. Au Moldova, les partenaires de développement et les autorités étaient convaincus que l'évaluation répétée noterait de nets progrès en matière de performance de la GFP, ce qui semblerait avoir influé sur la date de l'évaluation de 2008. Inversement, dans d'autres pays (comme le Bangladesh et le Nicaragua), l'appréhension suscitée par la possibilité que les notes PEFA soient inférieures aux attentes et la crainte des répercussions d'une telle situation sur les décisions prises par les partenaires de développement concernant l'aide budgétaire pourraient expliquer les réticences manifestées par les autorités à l'idée de procéder à des évaluations régulières.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none">• Il importe de comprendre les objectifs (divergents ou similaires) recherchés par les parties prenantes dans le cadre d'une évaluation PEFA, et de reconnaître les pressions qui risquent d'influer sur l'objectivité des résultats et/ou des notes, notamment lorsque des liens directs sont établis entre les notes PEFA et les
------------------------------	--

	conditions dont est assortie l'aide budgétaire.
--	---

C. Collaboration des donateurs au travail de réforme, et coordination par eux de ce travail

C5. Quel est l'impact des évaluations PEFA sur la collaboration des donateurs et l'appui à l'effort de réforme ?

3.14 L'étude d'impact 2007 note que le degré de coopération et l'existence d'un cadre conjoint pour le dialogue avec les autorités influent sensiblement sur la décision des partenaires de développement d'utiliser le Cadre PEFA en tant que source commune d'informations sur les systèmes de GFP.

3.15 En 2010, les pays d'Afrique subsaharienne tributaires de l'aide ont continué de collaborer étroitement avec des groupes de donateurs dans le domaine de la GFP et ont jugé d'une manière générale que l'évaluation PEFA était un « guichet unique » utile pour faciliter la prise de décisions en connaissance de cause sur l'aide budgétaire générale, l'utilisation des systèmes nationaux et le risque fiduciaire (par exemple, au Ghana, au Mozambique et en Zambie). Une personne interrogée dans un pays a fait valoir, par exemple, que le mécanisme de notation permettait de mesurer efficacement les changements intervenant dans le système de GFP, même lorsqu'ils sont peu importants, car ceux qui utilisent le système sur une base quotidienne peuvent ne pas toujours être conscients des « petites améliorations progressives ». Les partenaires de développement de la Zambie ont aussi noté que l'un des grands avantages principaux du Cadre PEFA est que la méthodologie suivie est la même pour tous et non pas celle d'une institution particulière.

3.16 Dans les pays où opèrent moins de partenaires de développement, l'étude note le recours à une méthode de réalisation des évaluations PEFA plus participative qu'en 2007. Les principaux donateurs paraissent désormais plus conscients des avantages de l'approche participative, et notamment de l'intervention d'autres partenaires de développement dans le processus d'élaboration des lettres de mission, de l'organisation d'ateliers d'ouverture et de clôture, et de l'appel de commentaires sur les versions initiales des rapports (voir par exemple Trinité-et-Tobago, la Barbade et Honduras). C'est peut-être pour cette raison qu'un plus grand nombre de partenaires de développement accordent davantage de crédibilité aux résultats (voir Honduras) et les jugent plus utiles que ce n'était le cas lors de l'étude 2007.

3.17 Comme indiqué précédemment, l'étude a aussi relevé certaines indications selon lesquelles les évaluations PEFA ont généré des informations utiles sur des carences et suscité un appui des partenaires de développement. À Vanuatu, par exemple, l'évaluation de 2007 a permis de mieux comprendre les déficiences du système de GFP, ce qui a amené les partenaires de développement à appuyer la modernisation du Système intégré d'information sur la gestion financière (IFMIS) et des systèmes de préparation de rapports, ainsi qu'à la mise en place de la fonction d'audit externe. Il n'est peut-être pas surprenant de constater que les évaluations PEFA répétées ont révélé un moins grand nombre de « nouveaux problèmes » ou de « solutions d'urgence » que l'examen des résultats des évaluations initiales présenté dans l'étude de 2007.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none"> Le degré actuel de coopération et l'existence d'un cadre conjoint pour le dialogue avec les autorités
------------------------------	---

	<p>continuent d’influer sensiblement sur la décision des partenaires de développement d’ »institutionnaliser le Cadre PEFA et de l’utiliser en tant que source commune d’informations sur les systèmes de GFP.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans les pays où opèrent moins de partenaires de développement, l’étude note le recours à une méthode de réalisation des évaluations PEFA plus participative qu’en 2007. Cette évolution pourrait avoir contribué à la production de rapports plus crédibles et plus généralement acceptés.
--	--

D. Réduction du nombre d’analyses de la GFP et des doubles emplois

D6. Le pays dispose-t-il d’un programme pluriannuel de diagnostic de la GFP appuyé par ses partenaires du développement ?

D.7 Existe-t-il des signes d’une réduction du nombre total de diagnostics de la GFP et des doubles emplois depuis l’adoption de l’approche renforcée ?

3.18 L’étude note certains signes que les pays tributaires de l’aide qui ont un grand nombre de partenaires de développement élaborent des programmes pluriannuels de base pour le diagnostic de la GFP. Par exemple, au Ghana, les dispositions institutionnelles prévoient la conduite d’un examen annuel externe de la GFP dont les résultats doivent être validés tous les trois ans par une évaluation PEFA. La Tanzanie, pour sa part, procède chaque année à un examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFAR) ainsi qu’à une évaluation PEFA. Au Mozambique, la réalisation régulière d’une évaluation PEFA (tous les 3 ou 4 ans) a été institutionnalisée afin de générer un pool commun d’informations pour les autorités et les partenaires de développement. D’autres pays moins tributaires de l’aide (par exemple, les Caraïbes) ou qui comptent moins de partenaires de développement (par exemple, le Honduras) et n’ont pas de programmes pluriannuels officiels de diagnostic, affichent toutefois une réduction du nombre d’études diagnostiques effectuées sur une base ponctuelle par suite de l’utilisation des évaluations PEFA périodiques comme référence commune pour les partenaires de développement.

3.19 Bien que Cadre PEFA génère un pool commun d’informations, l’étude note certains signes de répétitions inutiles sous forme d’études générales de diagnostic, parfois dans le cadre de missions qui ont lieu peu avant ou peu après les missions de collecte d’information PEFA. Au Mozambique, malgré l’étroite collaboration des partenaires de développement et l’accord de ces derniers concernant l’utilisation de l’évaluation PEFA, une mission du FMI chargée de la préparation d’un rapport sur l’observation des normes et codes (RONC) consacré à la transparence des finances publiques et une mission d’enquête PEFA ont été

organisées à quelques mois d'intervalle. Au Moldova, deux évaluations générales ont été réalisées en 2010⁸, sans guère se référer à l'évaluation PEFA la plus récente.

3.20 Même si le Cadre PEFA est de plus en plus considéré comme un modèle agréé au plan international pour l'évaluation des systèmes de GFP, les partenaires de développement continuent de réaliser des évaluations (souvent articulées autour des évaluations PEFA) aux fins de leurs décisions opérationnelles (concernant par exemple l'aide budgétaire). Des représentants des autorités ghanéennes ont indiqué que cette pratique prenait beaucoup de temps aux autorités, tout en notant que l'utilisation de l'évaluation PEFA en tant que référence commune pouvait avoir contribué à raccourcir la durée des missions. En Tanzanie, les personnes questionnées ont également suggéré que la disponibilité des évaluations PEFA pourrait avoir réduit les coûts de transaction liés aux évaluations fiduciaires ; toutefois, cet effet positif pourrait avoir été amoindri par la multiplication des évaluations PEFA répétées. Enfin, à Vanuatu, les représentants des autorités ont souligné que, même si l'évaluation PEFA est largement acceptée par les partenaires de développement, la réalisation de diagnostics parallèles coûteux aux fins des programmes sectoriels et des projets d'investissements continue d'entraîner des coûts de transaction importants.

3.21 Tel que mentionné dans l'étude d'impact 2007, nous ne disposons toujours pas de données complètes sur les coûts de transaction des outils de diagnostic ni sur la façon dont ces outils permettent de fournir des données sur les besoins de développement des pays et les exigences fiduciaires de leurs partenaires du développement.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none">• Même si le Cadre PEFA semble servir de pool commun d'informations, il n'est pas évident que cela entraîne d'importantes réductions des travaux de diagnostic consacrés à la GFP.• Aucun des pays qui ont fait l'objet d'études de cas n'avait de stratégie pluriannuelle détaillée décrivant la manière dont les outils de diagnostic peuvent fournir des données sur leurs besoins de développement et sur les exigences fiduciaires de leurs partenaires du développement.
------------------------------	---

⁸ Groupe de travail des Hauts responsables du budget de l'OCDE – Examen des processus budgétaires et ECFIN – Évaluation opérationnelle.

Élément III – Un pool commun d’informations, c’est-à-dire un cadre de mesure de la performance de la GFP qui fournit des informations cohérentes sur les performances du pays en matière de GFP, et leur évolution dans le temps.

E. Utilisation des évaluations PEFA aux fins du suivi de la performance de la GFP

E8. De quelle manière les évaluations PEFA ont-elles été utilisées aux fins du suivi ?

3.22 Le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques indique que « la mesure périodique de la performance de la gestion des finances publiques devrait permettre de déterminer si celle-ci s’améliore ou non ». L’étude a permis d’examiner les impacts des évaluations répétées dans neuf des treize pays de l’étude de cas.

3.23 Au Moldova et au Mozambique, l’évaluation PEFA a donné lieu à une comparaison utile, dans un diagramme simple, entre l’évaluation initiale et l’évaluation répétée, accompagnée d’une description de l’évolution de la performance du système de GFP au cours de la période écoulée entre les évaluations. Au Ghana, l’évaluation a donné lieu à une analyse descriptive des changements survenus. Toutefois, l’équipe d’évaluation a recalibré neuf des indicateurs de l’évaluation initiale pour pouvoir mieux comparer les résultats, par suite des changements apportés à la classification budgétaire, de l’utilisation d’hypothèses différentes au niveau de la méthodologie, d’une amélioration de la disponibilité de l’information ou de l’accès à cette dernière, de méthodes différentes d’échantillonnage et d’agrégation des données et de possibles erreurs de notation⁹. Une explication détaillée de ces changements figure en annexe au rapport.

3.24 Dans un cas (Trinité-et-Tobago), l’évaluation répétée a fait ressortir les carences fondamentales de l’évaluation initiale qui ont conduit l’UE (principale entité parrainante de l’évaluation) à refuser de la considérer comme une référence appropriée pour les futures évaluations. Bien que l’on se soit efforcé de comparer les évaluations PEFA de 2006 et de 2008 (comparaison présentée en annexe au rapport), aucune conclusion générale n’a pu être tirée de l’exercice à cause des insuffisances du rapport de 2006.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none">• En dépit de certaines lacunes relevées dans les premières évaluations PEFA, le Cadre PEFA est désormais utilisé avec succès en tant qu’outil général de suivi de l’évolution de la performance de la gestion des finances publiques.
------------------------------	--

⁹ Ghana PEFA Assessment, 2009, Volume I, p. 37.

F. Fréquence des évaluations PEFA

F9. Quelles sont les tendances observées en ce qui concerne la fréquence des évaluations PEFA ?

3.25 Le Secrétariat PEFA recommande de ne pas répéter les évaluations à des intervalles plus courts que trois ans, principalement parce qu'elles exigent beaucoup de ressources et créent des attentes irréalistes en ce qui concerne l'amélioration des notes. Dans le cas des treize pays étudiés, sept évaluations répétées ont été effectuées dans les trois ans qui ont suivi la présentation de la version finale du rapport antérieur ; trois de ces évaluations ont été répétées moins de deux ans après l'évaluation initiale.

3.26 Indépendamment de cette observation, il semble que les pays soient désormais plus enclins à appliquer les directives du Secrétariat PEFA. Ainsi, le Moldova et le Mozambique ont tous deux réalisé des évaluations répétées dans les deux ans qui ont suivi les évaluations initiales, mais ils attendront toutefois plus de trois ans avant de procéder à une deuxième évaluation répétée.

3.27 Un pays (la Tanzanie) a effectué des évaluations PEFA annuelles jusqu'en 2008-09. Dans son cas, les différences caractérisant les interprétations et jugements des différents évaluateurs se sont révélées plus importantes que les changements effectifs de la performance, ce qui a conduit à des conclusions sources de confusion. Cette situation ainsi que les longs délais écoulés jusqu'à l'achèvement des évaluations illustrent les problèmes qui peuvent se poser lorsque les évaluations se suivent de trop près.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none">• Dans le cas des treize pays étudiés de cas, sept évaluations répétées ont été effectuées dans les trois ans qui ont suivi la présentation de la version finale du rapport antérieur.• Il semble que les parties prenantes commencent à suivre les directives du Secrétariat PEFA concernant la fréquence des évaluations répétées (pas moins de trois ans doivent s'écouler entre deux évaluations).
------------------------------	---

G. Rapidité de la préparation des rapports PEFA

G10. Quelles sont les tendances observées quant à la rapidité de la publication des rapports PEFA ?

3.28 Un des principaux objectifs de la méthodologie PEFA consiste à fournir une évaluation objective, fondée sur des indicateurs — c'est-à-dire un état des lieux — du système de GFP en limitant le temps écoulé entre le début de l'exercice et l'achèvement du rapport. La publication ponctuelle d'un rapport auquel toutes les parties souscrivent augmente les chances que ce document soit actuel, que ses recommandations soient rapidement intégrées dans le processus de réforme et qu'il fournisse un pool commun d'informations aux administrations publiques et aux partenaires de développement.

3.29 Sept des onze pays qui ont préparé des évaluations PEFA au cours de la période ont publié des rapports définitifs dans les six mois qui ont suivi la principale visite dans le pays¹⁰. En Zambie, le rapport principal a été achevé au cours du mois qui a suivi le début du séjour de la mission sur le terrain, mais il a fallu six mois de plus aux autorités pour répondre aux commentaires des parties prenantes et du Secrétariat PEFA. Au Nicaragua, les partenaires de développement ont joint leurs efforts grâce au Cadre PEFA qui a été adopté comme outil commun d'analyse permettant de faire un état des lieux complet des systèmes de GFP. Les partenaires de développement ont toutefois été découragés par le retard avec lequel la version finale du rapport a été établie et publiée. Enfin, en Tanzanie, les problèmes liés au processus décrits dans le présent rapport ont retardé la présentation de la version finale des évaluations et contribué à en limiter l'impact sur les autorités nationales et les partenaires de développement.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none">• La plupart des pays ont réussi à présenter la version finale de leurs évaluations PEFA dans les six mois qui ont suivi la mission sur le terrain.
------------------------------	---

H. Diffusion des rapports PEFA

H11. Dans quelle mesure les résultats des études diagnostiques ont-ils été diffusés et analysés (par exemple, au sein des administrations publiques, du parlement et de la société civile, ainsi que dans les médias) ?

3.30 Comme indiqué précédemment, l'étude de 2010 a déterminé que les processus mis en place pour la préparation des évaluations PEFA étaient plus solides et plus transparents qu'ils ne semblaient l'être lors de la réalisation de l'étude d'impact 2007. Cette évolution s'est manifestée par l'organisation régulière d'ateliers d'ouverture et de clôture de mission et par des processus plus participatifs et plus transparents pour la présentation de commentaires. Toutefois, l'étude n'a pas pu établir que les versions finales des rapports PEFA sur la performance de la GFP étaient largement diffusées au sein des administrations publiques, à l'extérieur du cercle des responsables des finances de l'administration centrale ou du ministère du Plan, qui sont d'ordinaire les entités parrainantes de ces évaluations. Rien ne permet par ailleurs de conclure que les diagnostics sont diffusés et examinés dans une large mesure dans les médias et la société civile.

3.31 En Zambie, le rapport a été transmis à tous les responsables gouvernementaux qui avaient participé au processus d'évaluation, et 250 exemplaires du rapport définitif ont été imprimés. Malgré cela, les représentants des partenaires de développement se sont dits déçus du peu d'efforts déployés par les autorités nationales pour présenter une « compte-rendu positif » en dehors de la sphère gouvernementale. À Vanuatu, les autorités ont jugé que l'évaluation PEFA constituait une référence extrêmement crédible qui prouve qu'elles

¹⁰ La Barbade a achevé son évaluation PEFA en juillet 2010 et la version finale du rapport n'est toujours pas prête.

ont mis en place un solide système de GFP. Elles ont mis le rapport à la disposition des représentants de l'étranger qui se sont rendus au ministère des Finances. De plus, la synthèse de l'évaluation a été traduite et publiée en français et en bislama (langue locale). Les personnes questionnées au Mozambique ont également indiqué que la version finale de l'évaluation PEFA avait été largement diffusée au sein des administrations publiques et qu'elle avait été mise à la disposition des groupes de la société civile.

3.32 L'étude n'a noté aucune indication que les résultats des évaluations PEFA avaient fait l'objet de débats parlementaires ou qu'ils avaient été porté à l'attention des médias. Toutefois, cette question n'a pas été approfondie car elle sort du cadre du présent rapport.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none"> • l'étude n'a pas pu établir que les versions finales des rapports PEFA sur la performance de la GFP étaient largement diffusées au sein des administrations publiques, qu'elles avaient fait l'objet de débats parlementaires ou avaient été examinées par la société civile ou les médias.
Recommandations	<ul style="list-style-type: none"> • Effectuer de nouvelles études dans les pays pour déterminer les bonnes pratiques de diffusion et d'analyse des évaluations PEFA.

Élément IV – Autres aspects fondamentaux

I. Contrôle de la qualité et processus de préparation des évaluations PEFA

I12. Quelle importance les administrations publiques et les partenaires de développement attachent-ils à la qualité du processus ?

3.33 La qualité globale du processus de préparation du rapport PEFA a un grand impact sur le degré d'adhésion des parties prenantes au processus et leur acceptation des résultats. En règle générale, les pays qui ont procédé à une évaluation répétée estiment que la qualité du processus suivi pour cette dernière est meilleur, ou que les résultats sont plus conformes à leurs attentes que ceux de l'évaluation initiale. Il est également apparu qu'une plus large gamme de représentants des administrations publiques et des partenaires de développement et d'évaluateurs avait une bonne connaissance du processus de préparation du rapport et la méthodologie PEFA (question examinée en détail sous la rubrique « Transfert de connaissances » ci-dessous). Certaines des meilleures pratiques qui ont contribué à améliorer la qualité du processus de préparation des évaluations PEFA sont indiquées ci-après :

- Préparation de lettres de mission détaillées à partir de modèles fournis par le Secrétariat PEFA ;
- Organisation d'ateliers d'ouverture auxquels participent une large gamme de représentants des administrations publiques et des partenaires de développement, pour expliquer la méthodologie, le processus ainsi que les rôles et responsabilités des principales parties prenantes ;
- Organisation d'ateliers de clôture pour examiner les résultats préliminaires et recueillir les observations des parties prenantes ;
- Allocation du temps nécessaire à la communication de commentaires écrits ou verbaux, et adoption de mesures pour s'assurer que ces commentaires sont pris en compte de manière ouverte et transparente ;
- Assujettissement de la version initiale du rapport à un examen d'assurance de la qualité par le Secrétariat PEFA ;
- Réalisation d'évaluations répétées spécialement conçues pour mesurer les progrès accomplis en matière de performance de la GFP dans le temps.

3.34 À Vanuatu, à Madagascar et au Moldova, les évaluations initiales et répétées ont été effectuées par les mêmes équipes de consultants. Cette continuité a été appréciée par les autorités publiques ; elle a contribué à instaurer un climat de confiance grâce auquel les consultants ont pu mettre l'accent sur les questions couvertes par l'évaluation plutôt que sur l'acquisition d'une connaissance de base du système. La participation de représentants des autorités (au Ghana et en Zambie) ou de consultants locaux chevronnés (au Moldova et au Mozambique) s'est avérée utile pour les mêmes raisons. Dans un cas (Ghana), l'étude note que la participation de représentants des autorités publiques avait eu un effet positif

sur le programme de réformes et sur la compréhension, au sein de l'administration centrale, des problèmes de capacité auxquels sont confrontés les ministères de tutelle et les autorités infranationales.

3.35 À l'inverse, les carences du processus de préparation des évaluations PEFA ont un impact négatif sur la crédibilité des évaluations en question. En Tanzanie, des problèmes de procédure liés à l'insuffisance des financements, le choix des membres de l'équipe d'évaluation, les problèmes méthodologiques et la conclusion tardive du processus d'évaluation ont réduit la valeur de l'outil d'évaluation PEFA.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none"> • En règle générale, les représentants des autorités publiques et des donateurs et les évaluateurs maîtrisent mieux la méthodologie PEFA ainsi que les processus et procédures relevant des meilleures pratiques que ce n'était le cas lors de l'étude d'impact de 2007. Ces changements ont eu un impact direct sur la crédibilité des évaluations et l'acceptation de leurs résultats.
------------------------------	--

J. Transfert des connaissances – renforcement des capacités

J13. Transfert des connaissances – Le processus d'établissement d'un rapport analytique intègre-t-il un élément explicite de renforcement des capacités ?

3.36 Les représentants des autorités nationales et de leurs partenaires de développement ont fait preuve d'une meilleure maîtrise du processus PEFA que ce n'était le cas lors de l'étude de 2007. Cette amélioration est due à l'expérience acquise durant l'évaluation initiale, mais pourrait également être le résultat des programmes de formation des parties prenantes, des ateliers nationaux et régionaux et de la disponibilité de matériaux de soutien sur le site web du Secrétariat PEFA (par exemple, le texte d'évaluations menées à bien, des modèles de lettres de mission, etc.).

3.37 Un certain nombre des personnes questionnées ont noté que le processus de préparation des évaluations s'était amélioré pour devenir plus ouvert et plus transparent. La plupart des lettres de mission exigent la présence d'évaluateurs pour la conduite des ateliers d'ouverture et de clôture. Le processus donne normalement la possibilité aux représentants des administrations publiques, des partenaires de développement (agents basés au siège ou représentants nationaux) et du Secrétariat PEFA de faire part de leurs commentaires.

3.38 Certains hauts fonctionnaires estiment qu'il aurait été souhaitable de consacrer plus de temps à des cours de formation plus approfondis destinés à leur personnel technique et planifier leur contribution avant le début des missions officielles d'évaluation.

Conclusions et enseignements	<ul style="list-style-type: none"> • Malgré l'application décentralisée de la méthodologie PEFA, les principaux responsables des autorités, les partenaires de développement et les évaluateurs
------------------------------	--

	maîtrisent mieux le processus de préparation des évaluations. Cette amélioration a eu un impact positif important sur la crédibilité des évaluations PEFA.
--	--

4. Conclusions

Conclusions générales et liens avec les recommandations de l'étude de 2007

4.1 L'encadré 4 présente une comparaison des principales conclusions et recommandations de l'étude d'impact de 2007 et des observations contenues dans le présent rapport. En ce qui concerne les principales recommandations de la première étude (indiquées en italiques), il convient de souligner les tendances et commentaires ci-après :

- *Maintien de l'appui au Cadre PEFA* – Les résultats de l'étude de 2010 montrent que l'instrument du PEFA fournit une base solide au dialogue des autorités publiques et des partenaires du développement sur la performance de la GFP et, de plus en plus, sur son évolution. Il a une valeur ajoutée et devrait continuer de bénéficier de l'appui des partenaires de développement.
- *Prise en compte des leçons de l'expérience dans la conception des évaluations PEFA* – L'étude de 2010 montre que la conception des évaluations PEFA reçoit une attention accrue et bénéficie notamment d'une participation active des autorités publiques, de la participation concertée des partenaires de développement, d'efforts de planification préalable et de la participation des parties prenantes. De plus, les évaluations sont en général achevées en temps voulu en partie parce que la préférence va de plus en plus à la réalisation d'évaluations indépendantes par opposition à des évaluations intégrées.
- *Élaboration de stratégies favorisant la prise en charge ou l'appropriation par les autorités publiques, ce qui est le meilleur moyen d'assurer leur participation active à l'exercice PEFA et au suivi ultérieur de la performance de la GFP à l'aide du Cadre PEFA (c'est-à-dire, dans le cadre du dialogue sur la GFP avec les autorités publiques)*. Selon les conclusions de l'étude de 2010, la participation/l'adhésion des autorités publiques est le facteur qui contribue le plus à assurer la crédibilité de l'évaluation PEFA et à son intégration dans le dialogue sur les réformes de la GFP. Il y a tout lieu de penser qu'il existe différentes manières de favoriser une participation plus active de l'État, et il importe de considérer cette question dès la phase de conception de l'évaluation PEFA. L'étude fait également valoir que des processus d'évaluation bien conçus permettent d'assurer à la fois une participation suffisante des autorités et un équilibre adéquat des pouvoirs qui garantit la crédibilité de l'évaluation définitive. Elle confirme par ailleurs que lorsque l'évaluation — et sa préparation — sont considérées essentiellement comme des exercices externes, elles sont moins susceptibles de bénéficier de la participation des autorités publiques ou d'avoir un impact positif sur les réformes de la GFP.
- *Différentes stratégies peuvent aider les partenaires de développement à promouvoir la participation des autorités publiques aux exercices PEFA et au suivi ultérieur des indicateurs*. L'étude de 2010 confirme qu'une étroite collaboration entre les différents partenaires de développement assure souvent l'intégration du PEFA au dialogue avec les autorités publiques. Dans un certain nombre de pays qui comptent moins de partenaires

de développement, une meilleure intégration des bailleurs de fonds et des autorités publiques au processus PEFA a conduit à une meilleure coordination, et peut avoir eu une incidence favorable sur la crédibilité de l'évaluation dans son ensemble. L'étude indique également que, pour que le rapport soit accepté comme un pool d'informations, la réalisation d'une évaluation conjointe par les partenaires de développement est moins importante que la conduite de consultations auprès des partenaires de développement intéressés tout au long du processus de conception et de préparation des évaluations.

- *Élargissement des effets au-delà des administrations centrales.* L'étude a révélé peu de signes d'un impact des évaluations PEFA au-delà des entités de l'administration centrale chargées des finances ou du plan (par exemple, les ministères de tutelle, les administrations infranationales, les institutions supérieures de contrôle (ISC) et le Parlement). Cette observation préliminaire, qui n'a pas été corroborée par une mission plus approfondie à l'échelle d'un pays, laisse penser par ailleurs qu'il faudra porter plus d'attention aux questions de communication des résultats et de diffusion publique ainsi qu'à l'amélioration des ateliers organisés à cet effet et auxquels sont invités à participer les médias et les ONG.

4.2 Au-delà des conclusions et recommandations de l'étude PEFA de 2007 :

- *Il importe de prendre des mesures supplémentaires pour s'attaquer aux coûts de transaction importants qui résultent de la duplication et du chevauchement des évaluations.* Les autorités nationales devraient avoir une stratégie intégrée et cohérente d'utilisation des instruments de diagnostic à moyen terme bénéficiant de l'appui de leurs partenaires de développement. Cette stratégie devrait établir à l'avance le temps que les donateurs et les responsables gouvernementaux sont censés consacrer aux évaluations, et intégrer les instruments fiduciaires requis par les différents bailleurs. Les partenaires de développement pourraient par ailleurs collaborer au nombre important d'exams fiduciaires et d'évaluations des risques en cours de réalisation en partageant leurs conclusions et en participant à la collecte de données et à la coordination des missions d'évaluation. Les organisations internationales devraient élaborer une méthode de suivi systématique de la performance des partenaires de développement dans ce domaine.

Encadré 4 – Commentaires, recommandations et liens avec l'étude de 2007

Conclusions de l'étude de 2007	Commentaires fondés sur l'étude d'impact de 2010
1. Il semble que les évaluations PEFA aient eu un impact sur les administrations publiques et sur les partenaires de développement, malgré la période relativement courte écoulée depuis la réalisation de la plupart d'entre elles...	Selon les études de cas, les évaluations PEFA ont eu un impact sur la plupart des pays, mais pas sur tous.
2. ... bien que les effets indirects de l'évaluation PEFA aient été proportionnellement plus importants, dans un certain nombre de cas, l'évaluation a conduit à des changements	L'étude montre que, dans un certain nombre de cas, les évaluations PEFA ont été prises en compte dans le dialogue sur les réformes et/ou dans le cadre de suivi et d'évaluation du programme de réforme de la GFP. L'existence d'un lien direct entre l'achèvement

Conclusions de l'étude de 2007	Commentaires fondés sur l'étude d'impact de 2010
directs des programmes nationaux de réforme de la GFP.	de la version finale de l'évaluation PEFA et la formulation/révision de la stratégie de réforme de la GFP est cependant moins évidente.
3. Les évaluations PEFA ont permis à la fois de fournir aux pouvoirs publics une vision globale des points forts et des points faibles de la GFP dans un seul et même document, et de leur présenter une perspective des résultats et des problèmes du système de GFP fondée sur des faits concrets plutôt que sur des perceptions.	Il semble que les évaluations PEFA servent de pool commun d'informations aux représentants des administrations publiques et des partenaires de développement dans la plupart des pays ayant fait l'objet d'études de cas.
4. Confirmation des forces et des faiblesses connues de la GFP et identification de défis jusque là peu remarqués ; intensification des pressions exercées sur les pouvoirs publics pour qu'ils s'attaquent aux problèmes de la GFP.	Preuves de l'utilisation des évaluations PEFA pour examiner l'évolution de la performance entre l'évaluation initiale et l'évaluation répétée. Le champ d'application de l'évaluation PEFA initiale a aidé les pays à identifier des questions jusque là peu remarquées auxquelles il importait de prêter attention. Comme on pouvait s'y attendre, les évaluations de suivi n'ont pas révélé autant de nouveaux défis.
5. Le Cadre PEFA a également fourni aux intéressés l'occasion de partager leur expérience avec leurs pairs.	Selon diverses indications, les trois grands groupes de parties prenantes comprennent mieux le Cadre PEFA. Il importe d'organiser plus d'ateliers pour permettre aux parties prenantes de d'examiner la méthodologie et d'analyser les résultats. Il est proposé d'organiser des séminaires régionaux PEFA pour permettre aux représentants des autorités publiques de profiter des connaissances de leurs pairs (pays insulaires du Forum et Caraïbes).
Impacts sur les administrations publiques	
1. La participation des autorités à l'évaluation est essentielle à l'obtention d'un impact pouvant lui être directement imputé, ou non. Le degré de participation s'est avéré plus important que le type de méthodologie employée.	L'utilisation de l'évaluation PEFA par les pays et leur adhésion à cette dernière sont essentielles à sa crédibilité et à sa prise en compte dans le dialogue sur les réformes de la GFP. Les moyens de remplir ces conditions constituent une question importante sur laquelle il convient de se pencher durant la phase de conception.
Impacts sur les partenaires de développement	
1. Dans le cas des partenaires de développement, l'intensité de leur collaboration mutuelle et l'existence d'un cadre conjoint de dialogue avec les autorités gouvernementales sont les facteurs qui ont influé le plus sur la décision des partenaires de développement d'utiliser l'évaluation PEFA en tant que pool commun d'informations sur les systèmes de GFP. Dans certains cas, le cadre conjoint était axé sur un programme ou un projet de GFP. Si la coopération à la réalisation des évaluations PEFA s'est également révélée importante, elle ne remplace pas nécessairement la coopération des partenaires de développement à la mise en œuvre des réformes de la GFP.	Dans les situations caractérisées par une étroite coopération, le dialogue avec les autorités gouvernementales couvre souvent directement les questions de PEFA. Toutefois, l'amélioration des processus améliorés d'intégration des donateurs et des autorités publiques au processus PEFA a conduit à une meilleure coordination dans les pays qui comptaient moins de partenaires de développement et qui étaient moins rompus à la poursuite d'activités en coopération. La poursuite d'une action concertée est probablement moins importante pour l'adoption de l'évaluation PEFA comme pool commun d'informations que les mesures qui prises pour que les partenaires de développement concernés soient consultés tout au long du processus de préparation de l'évaluation.
Recommandations de l'étude de 2007	Commentaires fondés sur l'étude d'impact de 2010
1. Maintien du niveau de l'aide accordée au Cadre PEFA	Les résultats de l'étude de 2010 montrent que l'instrument du PEFA fournit une base solide au dialogue des autorités publiques et des partenaires du développement sur la performance de la GFP. Il a une valeur ajoutée et devrait continuer de bénéficier de l'appui des partenaires de développement.
2. Prise en compte des leçons de l'expérience dans la conception des évaluations PEFA.	la conception des évaluations PEFA reçoit une attention accrue et bénéficie notamment d'une participation active des autorités publiques, de la participation concertée des partenaires de développement, d'efforts de planification préalable et de la participation des parties prenantes. les évaluations sont en général achevées en temps voulu en partie parce que la préférence va de plus en plus à la réalisation d'évaluations indépendantes par opposition à des évaluations

Conclusions de l'étude de 2007	Commentaires fondés sur l'étude d'impact de 2010
	intégrées.
<p>3. Prise en compte du fait que la manière de procéder aux évaluations peut influencer à la fois sur la participation active des autorités publiques à l'exercice PEFA et au suivi ultérieur de la performance de la GFP à l'aide du Cadre PEFA (c'est-à-dire, dans le cadre du dialogue sur la GFP avec les autorités publiques).</p>	<p>La participation/l'adhésion des autorités publiques est ce qui contribue le plus à assurer la crédibilité de l'évaluation PEFA et à son intégration dans le dialogue sur les réformes de la GFP. Il existe différentes manières de favoriser une participation plus active des autorités publiques, et il importe de considérer les moyens d'y parvenir dès la phase de conception de l'évaluation PEFA. Les partenaires de développement utilisent généralement les évaluations PEFA en tant que pool commun d'informations. Des processus d'évaluation bien conçus permettent d'assurer à la fois une participation suffisante des autorités et un équilibre adéquat des pouvoirs qui garantit la crédibilité de l'évaluation définitive. Lorsque l'évaluation — et sa préparation — sont considérées essentiellement comme des exercices externes, elles sont moins susceptibles de bénéficier de la participation des autorités publiques ou d'avoir un impact positif sur les réformes de la GFP.</p>
<p>4. Différentes stratégies peuvent aider les partenaires de développement à promouvoir la participation des autorités publiques aux exercices PEFA et au suivi ultérieur des indicateurs.</p>	<p>Comme indiqué plus haut, une étroite collaboration entre les différents partenaires de développement assure souvent l'intégration du PEFA au dialogue avec les autorités publiques. Dans un certain nombre de pays qui comptent moins de partenaires de développement, une meilleure intégration des bailleurs de fonds et des autorités publiques au processus PEFA a conduit à une meilleure coordination, et peut avoir eu une incidence favorable sur la crédibilité de l'évaluation dans son ensemble. Pour que le rapport soit accepté comme un pool d'informations, la réalisation d'une évaluation conjointe par les partenaires de développement est moins importante que la conduite de consultations auprès des partenaires de développement intéressés tout au long du processus de préparation des évaluations.</p>
<p>5. Élargissement des effets au-delà des administrations centrales.</p>	<p>L'impact des évaluations PEFA sur les ministères de tutelle, les administrations infranationales, les institutions externes de contrôle (ISC) et les parlements n'est toujours pas clair. Il semble par ailleurs qu'il faudra porter plus d'attention aux questions de communication des résultats et de diffusion publique ainsi qu'à l'amélioration des ateliers organisés à cet effet et auxquels sont invités à participer les médias et les ONG.</p>

Conclusion

4.3 Les résultats du présent rapport présentent quelques points faibles et soulèvent quelques problèmes car ils ont été établis sur la base d'une étude sur dossiers. Premièrement, cette étude repose sur un nombre limité d'entretiens téléphoniques et sur un examen des documents pertinents. Dans trois des pays étudiés, il n'a pas été possible, malgré des tentatives répétées, de discuter de la note sur les impacts avec les représentants des autorités nationales. Même si des efforts ont été déployés dans la mesure du possible pour recouper les points de vue, il n'a pas été possible de soumettre à une vérification indépendante l'ensemble des opinions exprimées. Deuxièmement, le rapport s'appuie uniquement sur les résultats du suivi des études de cas effectuées dans les pays en 2007. Or, depuis la publication du rapport de 2007, une large gamme de pays ont adopté et utilisé le Cadre PEFA. Les futures études d'impact pourraient élargir l'échantillon de pays au-delà des treize pays examinés dans le présent rapport.

4.4 Malgré les limites méthodologiques susmentionnées, on peut espérer que l'étude contribuera à mieux faire comprendre l'impact du Cadre PEFA sur les pays et leurs partenaires de développement.

Annexes

Annexe A

Tableau récapitulatif des impacts du Cadre PEFA par pays

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Bangladesh	<p>L'impact de l'évaluation PEFA initiale (2005) (qualifiée de « note d'orientation » préparée dans le contexte du PER) sur les autorités a été minimal. L'évaluation n'a pas été mentionnée par l'État ni même par les hauts fonctionnaires qui en étaient responsables à l'époque.</p> <p>Les autorités participent plus activement qu'en 2005 au processus d'élaboration de l'évaluation de 2010.</p>	<p>Selon la première Note d'impact, la coordination entre donateurs était minimale et relativement inefficace. L'évaluation PEFA ne semble pas avoir contribué à réduire le nombre d'évaluations générales de la GFP.</p> <p>L'évaluation PEFA de 2006 faisait partie des analyses réalisées aux fins de l'élaboration de la CAS.</p> <p>Depuis 2006, d'autres diagnostics ont été réalisés pour évaluer l'état d'avancement et les objectifs du programme de réforme.</p> <p>Un diagnostic réalisé en temps opportun et reconnu au niveau international (PEFA) viendra compléter les réalisations ; il fournira des informations mieux structurées qui aideront les partenaires de développement à prendre des décisions en matière d'appui budgétaire. (L'UE et d'autres donateurs comptent apporter leur appui dans le cadre de programmes (SWAp) couvrant les secteurs de la santé et de l'éducation ; la Banque mondiale et le FMI planifient également des opérations de soutien budgétaire).</p>	<p>Selon la Note d'impact 2007, la première évaluation n'a pas suivi un processus ouvert, et peu de confiance a été accordée à l'équipe chargée de l'évaluation.</p> <p>Les autorités ont participé davantage à l'évaluation de 2010. Toutefois les notes attribuées et les accords subséquents constituent toujours des points sensibles.</p>	<p>L'évaluation PEFA est vue comme une occasion pour les évaluateurs et les représentants des autorités de mener un débat franc et fondé sur des faits, et de conclure un accord subséquent.</p> <p>La réalisation d'une évaluation PEFA est également nécessaire pour que la possibilité d'accorder au Bangladesh une aide budgétaire générale ou sectorielle puisse être envisagée.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Barbade	<p>Les autorités ont manifesté un intérêt limité pour les travaux du PEFA. Toutefois, certains responsables ont jugé qu'ils permettaient d'obtenir un résumé utile des forces et des faiblesses de la GFP établi à un haut niveau. L'évaluation PEFA est considérée d'une manière générale comme un exercice externe, ou une condition préalable à l'obtention d'un soutien budgétaire de la CE.</p> <p>Plus récemment (mars 2011), les autorités ont élaboré un plan d'action pour la réforme de la GFP qui s'attaque aux points faibles identifiés par l'évaluation PEFA.</p>	<p>L'impact sur les donateurs est limité. Le nombre de partenaires de développement dans le domaine de la GFP est relativement réduit ; la CE est le principal partenaire de développement encourageant la poursuite de ce type d'évaluation. Cependant, la BID y a aussi recours pour prendre des décisions sur l'utilisation éventuelle des systèmes nationaux.</p> <p>La coordination des donateurs s'est améliorée. Le groupe de travail sur la GFP pour les pays de l'OECD organise des réunions mensuelles lorsque des questions méritent d'être examinées (par exemple, PEFA).</p> <p>Les évaluations PEFA sont toujours essentiellement considérées comme un outil servant à répondre aux exigences de la CE.</p>	<p>Les autorités avaient adopté, antérieurement au PEFA, leur propre programme de réformes qui est largement indépendant des partenaires de développement. Ces derniers peuvent fournir un appui à certaines mesures de réforme de la GFP lorsque les autorités publiques le demandent.</p> <p>En mars 2011, le ministère des Finances et des Affaires économiques a organisé un atelier pour élaborer un projet de plan d'action de GFP (une des conditions de l'accord de financement de la CE). L'évaluation PEFA a été un des éléments principaux de cet exercice.</p>	<p>Le nombre de partenaires de développement dans le domaine de la GFP est relativement limité. La CE est le principal partenaire de développement dans la région, mais la BID participe également au processus PEFA.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Congo-Brazzaville	<p>Le PEFA a conduit à la mise en place d'un projet sur la gouvernance et la lutte anticorruption qui a explicitement aidé les autorités à remplir les conditions du plan d'action PPTE.</p> <p>Les résultats de l'évaluation PEFA ont également servi à l'élaboration, par les autorités, d'un plan d'action pour les réformes de la GFP (2008).</p>	<p>L'évaluation PEFA a été financée par la CE et menée conjointement à la mission CIFA de la Banque mondiale.</p> <p>Le processus PEFA a permis aux partenaires de développement de collaborer étroitement afin de déterminer les forces et les faiblesses de la GFP et de préparer le projet sur la gouvernance et la lutte anticorruption.</p>	<p>Selon un partenaire de développement, l'évaluation PEFA a suscité des réactions mitigées au sein des administrations publiques. En 2007, les rapports entre les autorités et les partenaires de développement étaient difficiles, et le dialogue tendu.</p> <p>Engagement limité des parties prenantes gouvernementales à cause de l'insuffisance de moyens.</p> <p>Toutefois, le dialogue s'est amélioré par la suite, lors de préparation du plan d'action pour les réformes de la GFP.</p>	<p>L'évaluation PEFA et ses résultats ont été jugés très utiles et crédibles.</p> <p>La collaboration étroite de l'équipe d'évaluation PEFA et de la mission CIFA a été jugée très profitable.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Ghana	<p>La forte adhésion des autorités et des partenaires de développement à l'évaluation PEFA explique le rôle moteur joué par cette dernière dans les réformes de la GFP.</p> <p>Les autorités ont profité de leur participation au processus, et ont notamment assisté à toutes les réunions. Leur participation aux réunions avec les administrations infranationales a été particulièrement appréciée. Les agents du ministère des Finances et de la Planification économique sont mieux informés des questions de GFP au niveau local.</p>	<p>Solide groupe de donateurs pour la GFP (la majeure partie de l'aide provenant de dispositifs d'appui budgétaire pluridonateurs). L'évaluation PEFA a été réalisée dans le cadre plus large du dialogue entre les autorités nationales et les donateurs sur les dispositifs d'appui budgétaire pluridonateurs.</p> <p>Pas de réduction du nombre de diagnostics de la GFP, mais l'évaluation PEFA a contribué à accroître l'efficacité des évaluations fiduciaires.</p>	<p>La préparation de la deuxième évaluation PEFA s'est mieux déroulée que celle de la première.</p> <p>Les autorités ont participé plus activement au processus ; elles ont assuré la coordination et participé à toutes les réunions. Le rapport, qui présentait une analyse technique très approfondie, a été une référence interne utile pour l'examen du programme de réforme par le ministère des Finances.</p> <p>La qualité de la méthodologie, la participation active des autorités à toutes les étapes du processus, l'appui par des partenaires de développement bien organisés, la transparence du processus et la participation d'une équipe de consultants qualifiés et crédibles comptent parmi les facteurs importants qui expliquent l'impact direct de l'évaluation PEFA.</p>	<p>Dialogue constructif préalable entre les autorités et les donateurs concernant la GFP.</p> <p>Évaluation PEFA vue comme une source commune d'information sur le système de GFP qui aide à prendre des décisions éclairées sur le soutien budgétaire global et le risque fiduciaire.</p> <p>L'évaluation PEFA a fourni des informations utiles pour la préparation du nouveau projet de système intégré d'information sur la gestion financière (Ghana Integrated Financial Management Information System – GIFMIS).</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Honduras	<p>Les autorités souhaitent avoir une idée plus nette de la performance de la GFP suite aux réformes réalisées et de déterminer les faiblesses/ lacunes possibles du système de GFP.</p> <p>Évaluation PEFA utilisée par les autorités en tant que source d'informations utiles pour un plan d'action plus large axé sur la transparence et la lutte contre la corruption.</p>	<p>L'évaluation PEFA est jugée fournir une description crédible de l'état actuel des réformes de la GFP.</p> <p>Utilisée par la CE aux fins du processus de prise de décision sur le soutien budgétaire général.</p>	<p>Les résultats de l'évaluation PEFA sont jugés crédibles. Les autorités ont participé activement à toutes les étapes du processus.</p>	<p>Le processus et les résultats sont dans l'ensemble jugés crédibles par la CE, la Banque mondiale et la BID.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Madagascar	<p>Les autorités ont utilisé l'évaluation répétée de 2008 pour revoir leur plan d'action prioritaire (PAP) de réforme de la GFP ; celui-ci a par la suite guidé le programme de réformes.</p> <p>Les autorités ont également mis sur pied une unité de suivi et de coordination chargée de la mise en œuvre et du suivi des réformes de la GFP.</p> <p>Un gouvernement <i>de facto</i> (inconstitutionnel) issu d'un coup d'État dirige le pays depuis avril 2009. Compte tenu de cette situation, la coopération bilatérale et multilatérale a été suspendue.</p> <p>La circulaire budgétaire de 2011 fixe des objectifs de performance pour la période 2011-2013 qui sont fondés sur les indicateurs PEFA.</p>	<p>Les partenaires de développement (en particulier ceux contribuant au soutien budgétaire) ont eu accès à de meilleures informations sur niveau de performance des systèmes de GFP ; leur dialogue avec les autorités sur les questions relatives à la GFP s'est en même temps amélioré.</p> <p>L'évaluation PEFA a été déclenchée par les partenaires de développement participant à l'aide budgétaire afin d'évaluer l'efficacité de cette aide.</p>	<p>Les autorités se sont félicitées dans l'ensemble de leur participation à chacune des étapes de l'exercice, notamment lorsque les résultats ont été communiqués.</p> <p>Les autorités sont satisfaites des résultats qui indiquent une amélioration (globale) de la performance de la GFP.</p>	<p>Les partenaires de développement (Banque mondiale, BAFD, UE, France et Allemagne) ont une opinion dans l'ensemble très positive de l'évaluation PEFA (qualité du processus, équipe, produit, utilité des résultats).</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Moldavie	<p>Après l'évaluation de 2006, les autorités ont pris en charge d'une manière efficace la préparation d'une auto-évaluation de haute qualité.</p> <p>Malgré l'engagement des autorités en faveur de l'évaluation de 2008, le cadre n'a pas été entièrement institutionnalisé. Certains indices laissent croire que les autorités ne répéteront pas le processus d'auto-évaluation en 2011.</p>	<p>L'évaluation de 2008 a été utile pour montrer les progrès accomplis dans le cadre des réformes de la GFP par le biais du projet sur les finances publiques de la Banque mondiale. Elle a également été utilisée pour restructurer le cadre d'évaluation de la performance pour le projet.</p> <p>Bien que l'évaluation ait été relativement efficace en tant que pool commun d'informations (par exemple, pour la conduite des évaluations fiduciaires), on a aussi pu constater l'emploi de multiples outils de diagnostic généraux faisant double emploi pendant cette période. Cette situation se traduit par des processus redondants et engendre des coûts de transaction supplémentaires pour l'État.</p>	<p>Les résultats de 2008 ont confirmé les progrès accomplis par les réformes de la GFP au Moldova.</p> <p>Les autorités ont peut-être considéré que cet exercice servait à satisfaire aux conditions posées par les donateurs pour le maintien du soutien budgétaire. Toutefois, plus récemment (2009), le ministère des Finances a utilisé la méthodologie dans ses services pour examiner la performance de la GFP (indicateurs PI-1 à PI-12).</p>	<p>L'évaluation PEFA a été largement utilisée pour le suivi des progrès accomplis dans le cadre du projet de la Banque mondiale sur les finances publiques.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Mozambique	<p>Le Cadre PEFA a été adopté pour servir de pool commun d'informations aux autorités et aux partenaires de développement.</p> <p>Le champ d'application du Cadre a été étendu pour englober les administrations infranationales et les secteurs (moyennant dans ce dernier cas une adaptation de la méthodologie).</p> <p>Les autorités ont élaboré leur stratégie en s'appuyant en partie sur la dernière évaluation PEFA. Il leur faut maintenant exprimer mettre cette stratégie en œuvre en formulant un programme d'activités réalisables. En l'absence de programme, la coordination de l'assistance technique pour la GFP pourrait être mise en doute.</p>	<p>Solide partenariat entre les autorités et les partenaires de développement en matière de GFP, et collaboration efficace dans le cadre de l'évaluation PEFA.</p> <p>Malgré une étroite coopération des partenaires de développement et la conclusion d'un accord concernant l'utilisation de l'évaluation PEFA en tant que pool commun d'informations, un certain nombre d'évaluations ont été effectuées sans suivre les modalités communes.</p>	<p>L'exercice a été bien organisé et les membres de l'équipe ont prouvé de leur professionnalisme. Les commentaires des autorités ont été pris en compte de manière transparente et, selon ces dernières, ils ont été bien intégrés dans le rapport final.</p> <p>Les résultats de 2008 ont été jugés appropriés. Les notes semblent également refléter les améliorations anticipées des systèmes comptables et budgétaires pour la période écoulée entre cette évaluation et la précédente.</p>	<p>L'évaluation PEFA est considérée fournir un instantané utile des systèmes de GFP. Les résultats peuvent avoir un impact indirect sur le programme de réforme, et réduire en partie les coûts de transaction des diagnostics fiduciaires des partenaires de développement.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Nicaragua	<p>Impact limité – l'évaluation de 2006 n'a jamais été achevée.</p> <p>Évaluation répétée prévue pour le second semestre de 2011 (sous réserve d'une confirmation officielle). Les autorités comptent réaliser cette évaluation parallèlement à leur propre auto-évaluation de la GFP qui suit une méthodologie qu'elles ont mise au point en 2010.</p>	<p>Le Cadre PEFA a contribué à amener les donateurs à employer un instrument commun. Toutefois, la communication tardive du rapport et l'absence d'informations sur le processus ont été jugées décevantes par les partenaires de développement.</p>	<p>Changement de gouvernement.</p> <p>Le nouveau gouvernement refuse de donner son adhésion aux réalisations du gouvernement antérieur.</p> <p>Il a fallu trop de temps pour obtenir le rapport — il a été dépassé par les événements (tenue d'élections).</p> <p>Pour justifier l'élaboration de sa propre méthodologie, le nouveau gouvernement invoque la nécessité d'utiliser une méthodologie plus complète couvrant des éléments qui ne sont pas traités de manière approfondie dans le Cadre PEFA (par exemple, gestion de la dette).</p>	<p>L'évaluation PEFA a été menée pour répondre au désir de disposer d'un état détaillé des systèmes de GFP. Toutefois, les retards survenus dans la mise au point et la publication du rapport final ont été jugés décevants par les partenaires de développement.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Tanzanie	Participation limitée des autorités aux évaluations due en partie à un manque de capacités et à la forte rotation du personnel.	<p>Les évaluations PEFA ont peut-être aidé indirectement les autorités dans des domaines de la GFP qui ne faisaient pas l'objet jusque-là d'une attention suffisante (par exemple, renforcement de la surveillance par le parlement, passation des marchés, contrôleur et auditeur général (CAG).</p> <p>L'évaluation PEFA a été utilisée en partie pour mesurer les progrès du Programme de réforme de la GFP (PFMRP) parallèlement à l'utilisation d'autres instruments (par exemple, rapports du CAG).</p> <p>La crédibilité des évaluations PEFA a souffert de problèmes de processus liés au financement, de problèmes méthodologiques et des carences du contrôle de la qualité qui ont remis en doute leur utilité en tant qu'instrument de suivi de la performance des systèmes de GFP dans le temps. Ces problèmes ont réduit l'utilité des évaluations PEFA pour le suivi des progrès du PFMRP.</p>	<p>Les difficultés rencontrées dans le cadre du dialogue entre les autorités et les partenaires de développement ont peut-être réduit l'impact de l'évaluation PEFA, qui a été considérée être un exercice de diagnostic piloté par les donateurs.</p> <p>De récents changements (groupe de travail des autorités et des donateurs sur la GFP) ont amélioré les relations entre les deux parties.</p>	<p>L'expérience PEFA a été décevante. Les évaluations effectuées en Tanzanie n'ont pas été de haute qualité contrairement à celles d'autres pays.</p> <p>L'évaluation de 2009 du PFMRP indique que les évaluations antérieures n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de la qualité par le Secrétariat PEFA, et que l'examen réalisé en 2008 n'a pas été accepté par les autorités. Elle note également que certaines personnes interrogées ont fait valoir que les notes attribuées dans les PEFA antérieures auraient été trop favorables.</p> <p>Les partenaires de développement se sont inquiétés du temps excessif requis pour aboutir à la version finale des rapports d'évaluation et du niveau des financements consacrés aux évaluations PEFA annuelles.</p> <p>Le suivi a posé un problème particulier. Les partenaires de développement ont jugé difficile d'utiliser l'évaluation PEFA pour comparer la performance des systèmes de GFP entre 2006 et 2010.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Trinité-et-Tobago	<p>En 2008, l'exercice PEFA était fondamentalement considéré comme une condition à remplir pour obtenir un soutien budgétaire des donateurs.</p> <p>Le nouveau gouvernement (mai 2010) a été élu après avoir promis une bonne gouvernance et une gestion transparente et responsable des affaires publiques. Il s'en est suivi un regain d'intérêt pour l'évaluation PEFA de 2008 et la réforme de la GFP.</p>	<p>L'impact sur les donateurs a été limité. Les partenaires de développement poursuivant des activités dans le domaine de la GFP sont relativement peu nombreux. La CE est le principal partenaire de développement encourageant la poursuite d'évaluations. Toutefois, la BID a également participé au processus et a formulé des commentaires sur le rapport.</p>	<p>Largement considéré à l'époque comme un exercice piloté de l'extérieur.</p> <p>Le processus d'élaboration du projet de plan d'action n'a pas réussi à mobiliser toutes les parties prenantes. Le plan, qui mettait l'accent sur quelques domaines clés, a été approuvé par le ministre des Finances en mars 2010, mais il a été révisé par la nouvelle équipe au pouvoir en novembre 2010.</p>	<p>Les partenaires de développement actifs dans le domaine de la GFP sont relativement peu nombreux. La CE est le principal partenaire de développement dans la région, mais la BID participe également au processus PEFA.</p> <p>Le rapport de 2006 a été jugé de piètre qualité et n'a pas été retenu comme évaluation de référence. Le rapport de 2008 servira de référence pour les évaluations suivantes.</p> <p>La CE a prêté son assistance pour la préparation d'un Plan d'action pour l'amélioration de la GFP. Une première version a été préparée en décembre 2009 ; elle était basée sur le rapport PEFA et le cadre stratégique pour le développement de en 2006 : Vision 2020.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Vanuatu	<p>Les autorités considèrent que le Cadre PEFA est un moyen utile, reconnu au niveau international, de démontrer la robustesse générale du système de GFP. Selon elles, l'évaluation PEFA n'est pas un instrument d'orientation stratégique mais un outil d'évaluation permettant de s'assurer que le programme de réformes est sur la bonne voie.</p> <p>La première évaluation PEFA a servi à déterminer les points les plus faibles du système de GFP et à accroître la coopération entre les partenaires de développement.</p>	<p>Le PEFA a permis de suivre les progrès réalisés en matière de réformes de la GFP. La CE avait besoin d'une évaluation pour déterminer l'admissibilité du pays à bénéficier d'un soutien budgétaire.</p> <p>Les procédures de diagnostic parallèles onéreuses employées par les partenaires de développement pour les programmes sectoriels et les projets d'investissement continuent de poser des difficultés aux autorités. La demande par les partenaires de développement d'une stratégie de GFP axée sur les résultats de l'évaluation PEFA a de surcroît engendré des coûts de transaction inutiles pour ce pays déjà doté de solides plans stratégiques et plans d'entreprise.</p>	<p>L'évaluation PEFA est une référence crédible au plan international qui prouve que les autorités ont mis en place un solide système de GFP.</p> <p>Les autorités n'établissent pas de lien direct entre les réformes de la GFP et l'évaluation PEFA. Elles notent qu'elles décident elles-mêmes des orientations de leur programme de réformes, sans l'aide de l'évaluation PEFA.</p> <p>L'évaluation PEFA est aussi considérée comme un outil utile de comparaison entre les divers États insulaires du Forum, qui suscite par ailleurs une certaine concurrence entre ces pays.</p>	<p>Les partenaires de développement ont noté l'existence d'un lien direct entre les points faibles mis en évidence en 2007 et l'aide accordée au pays. L'évaluation a contribué à la fourniture d'un appui à l'élaboration du Système intégré d'information sur la gestion financière (IFMIS), des statistiques de finances publiques et de la fonction d'audit externe.</p>

Pays	Impact sur le comportement des autorités	Impact sur le comportement des donateurs	Facteurs relatifs au comportement des autorités	Facteurs relatifs au comportement des donateurs
Zambie	<p>L'évaluation PEFA a permis d'obtenir un aperçu de l'état actuel de la performance du système de GFP.</p> <p>Malgré l'absence d'un programme pluriannuel de diagnostics de la GFP en Zambie, ce pays semble avoir réussi à discipliner son approche des études diagnostiques de grande ampleur centrées sur l'évaluation PEFA.</p> <p>L'évaluation PEFA a contribué en 2009 à la simplification des composantes du système de gestion des dépenses publiques et de responsabilité financière (PEMFA).</p>	<p>Les partenaires extérieurs ont accepté d'utiliser l'évaluation PEFA en guise de cadre de suivi de haut niveau pour le programme de réforme.</p>	<p>L'appropriation et la prise en charge du processus PEFA par les autorités ont permis de produire une évaluation qui a été jugée exacte et conforme aux attentes.</p>	<p>Les partenaires de développement ont jugé que la participation d'un consultant international ayant une bonne réputation et le contrôle de la qualité exercé par le Secrétariat PEFA étaient importants pour la crédibilité générale du rapport.</p> <p>L'évaluation PEFA est considérée comme un produit indépendant qui n'appartient à aucune institution particulière.</p> <p>L'évaluation PEFA est jugée utile pour mesurer les petits changements apportés au système de GFP dans le temps. « Ceux qui utilisent le système sur une base quotidienne peuvent ne pas toujours être conscients des petites améliorations progressives. »</p>

Annexe B

Bilan des instruments de diagnostic de la GFP – Impact des diagnostics de la GFP sur les réformes nationales et sur les partenaires de développement

Introduction

Faute de temps et de ressources, la version initiale du Rapport de juin 2010 sur le bilan des instruments de diagnostic de la GFP ne présente pas d'évaluation détaillée des impacts des diagnostics de la GFP sur les autorités publiques et, plus précisément, de la mesure dans laquelle ces diagnostics ont servi à promouvoir les réformes. Les travaux menés pour établir ce bilan n'ont pas non plus permis d'obtenir le point de vue des responsables des agences de développement opérant dans les pays. Cette courte note se propose d'élargir la portée de ce bilan pour fournir aux représentants des autorités nationales et des organismes de développement une analyse de l'évolution et de l'utilité générale des diagnostics de la GFP.

La démarche suivie a deux objectifs : le Bilan permettra de mettre à jour l'Étude d'impact du PEFA de 2007¹¹, qui analysait les répercussions de la mise en place du Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP sur les pays et leurs partenaires du développement ; puis il en étendra le champ d'application pour définir la gamme des autres instruments de diagnostic de la GFP, les rapports qui existent entre eux, leurs impacts et la façon dont ils influent sur les programmes nationaux de réforme de la GFP.

Contexte général

Les directives du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE) portant sur l'harmonisation des procédures d'octroi de l'aide des donateurs ont proposé trois principes qui devraient orienter l'aide internationale pour le développement en mettant l'accent sur la prise en main par les pays du processus de réforme, l'harmonisation et l'alignement des interventions des bailleurs de fonds autour de la stratégie du pays, et le suivi et les résultats. Ces principes ont été appliqués par le Groupe sur la gestion des finances publiques du CAD de l'OCDE à l'élaboration d'une approche renforcée visant à soutenir les réformes de la GFP en insistant sur trois éléments :

- un plan d'action et une stratégie de réforme de la GFP élaborés et pilotés par le pays ;

¹¹ Assessing the Impact of the PEFA Framework – A Study for the PEFA Steering Committee (Betley, juin 2008).

- un programme de travail pluriannuel intégré et coordonné (IFI-donateurs) destiné à appuyer la stratégie de réforme de la GFP arrêtée par les autorités et aligné sur cette dernière ;
- un pool commun d'informations, c'est-à-dire un cadre de mesure de la performance de la GFP qui fournit des informations cohérentes sur les performances du pays en matière de GFP, et leur évolution dans le temps.

L'approche renforcée suppose le respect d'un certain nombre de conditions :

- les pays doivent piloter le programme de réforme de la GFP et s'en approprier les résultats ;
- un pool commun d'informations doit être constitué pour que toutes les parties prenantes utilisent les mêmes données et qu'on limite ainsi le nombre de diagnostics qui font double emploi ;
- il convient d'accroître le nombre d'évaluations conjointes effectuées par des groupes de donateurs afin, ici encore, de réduire le nombre de diagnostics réalisés au niveau des pays.

L'étude permettra de mieux comprendre dans quelle mesure les objectifs de l'approche renforcée ont été atteints, et de faire connaître de manière plus systématique l'évolution et l'utilité des études de diagnostic PEFA aux autorités nationales. L'étude soulèvera donc un certain nombre de questions précises :

- Quel rôle les homologues gouvernementaux jouent-ils dans l'élaboration et l'exécution des évaluations de la GFP?
- Dans quelle mesure les donateurs et les homologues gouvernementaux collaborent-ils à l'élaboration et à l'utilisation des outils analytiques, et quelle forme cette collaboration prend-elle?
- En ce qui concerne le transfert des connaissances, le processus d'établissement du rapport analytique intègre-t-il un élément explicite de renforcement des capacités ?
- Les pays disposent-ils d'un programme pluriannuel de diagnostics de la GFP appuyé par leurs partenaires du développement?
- Existe-t-il des signes d'une réduction du nombre total de diagnostics de la GFP et de doubles emplois depuis l'adoption de l'approche renforcée?
- Comment les principaux représentants des autorités nationales perçoivent-ils l'utilité des divers outils de diagnostic de la GFP ?
- Quel a été le motif des divers diagnostics de la GFP (par exemple, partie intégrante d'un programme pluriannuel ; condition d'un programme d'aide budgétaire générale ; composante d'un projet de réforme ; ou source d'information pour la préparation d'un projet) ?
- Dans quelle mesure les résultats des études diagnostiques ont-ils été diffusés et analysés (par exemple, au sein de l'administration centrale, du parlement, et dans les médias) ?
- Dans quelle mesure — et comment — les études diagnostiques ont-elles été utilisées aux fins du dialogue sur les réformes et de la formulation de ces dernières?

L'étude des impacts du Cadre PEFA de 2007

L'étude de 2007 a analysé les impacts du Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP sur les autorités nationales et les partenaires du développement à partir d'étude cas consacrées à douze pays (voir encadré 1 ci-dessous). Les données ont été recueillies au moyen d'études sur dossiers et d'une série d'entretiens structurés réalisés au téléphone ou en personne¹². L'étude a analysé les points de vue exprimés par les représentants des partenaires du développement et des administrations publiques (fondés sur leurs perceptions et leur expérience) concernant l'évaluation PEFA.

Encadré 1. Pays ayant fait l'objet d'études de cas – Étude d'impact du PEFA 2007

Afrique	Europe de l'Est et Asie centrale	Asie de l'Est et Pacifique	Amérique latine et Caraïbes	Moyen-Orient et Afrique du Nord	Asie du Sud
- Congo-Brazzaville - Ghana - Madagascar - Mozambique - Tanzanie - Zambie	- Moldova	- Vanuatu	- Caraïbes ¹³ - Honduras - Nicaragua	---	- Bangladesh

L'étude PEFA de 2007 a conclu, sur la base des indications recueillies dans les pays examinés, que les évaluations PEFA ont eu un impact à la fois sur les pouvoirs publics et sur les partenaires du développement. Les effets indirects de l'évaluation PEFA ont été proportionnellement plus importants mais, dans un certain nombre de cas, l'évaluation a conduit à des changements directs des programmes nationaux de réforme de la GFP. S'agissant des effets plus indirects, les évaluations PEFA ont permis à la fois de fournir aux pouvoirs publics une vision globale des points forts et des faiblesses de la GFP dans un seul et même document, et de leur présenter une perspective des résultats et des problèmes du système de GFP fondée sur des faits concrets plutôt que sur des perceptions. L'étude a ainsi servi à confirmer les forces et les faiblesses connues de la GFP et à identifier des défis jusque là peu remarqués, et elle a de ce fait accru les pressions exercées sur les autorités pour qu'elles s'attaquent aux problèmes de GFP. Elle a enfin abouti à la conclusion le Cadre PEFA avait fourni aux intéressés l'occasion de partager leur expérience avec leurs pairs.

¹² Les entretiens personnels ont été conduits à Washington et n'ont été menés essentiellement avec les partenaires du développement. Les représentants des autorités nationales ont été consultés principalement par le biais d'entretiens téléphoniques.

¹³ Les études d'impact ont couvert à la fois la Barbade et Trinité-et-Tobago.

L'étude de 2007 a été utile, mais plusieurs facteurs ont limité la portée de ses résultats. Premièrement, elle a examiné les impacts de l'évaluation PEFA à une étape précoce de son déroulement et n'a donc pu générer que des informations incomplètes sur la façon dont cette évaluation a été utilisée pour influencer sur les programmes de réforme et pour assurer un suivi des résultats dans le temps. Deuxièmement, elle portait essentiellement sur le cadre de mesure de la performance de la GFP et n'a pas examiné l'impact des autres instruments de diagnostic sur les programmes de réforme de la GFP. Enfin, l'utilisation du téléphone pour interroger les représentants des autorités nationales a limité la gamme des personnes interviewées et l'intensité du dialogue.

Portée et méthodologie

L'étude de 2010 s'appuiera sur la méthodologie de l'étude de 2007 et couvrira la période écoulée entre la préparation du rapport antérieur (automne 2007) et ce jour. Des notes de suivi des impacts seront préparées pour au moins douze pays qui paraissent pouvoir faire l'objet d'études de cas intéressantes¹⁴. L'évaluation des impacts prendra uniquement en compte les évaluations de la GFP de l'administration centrale, à l'exclusion de celles des administrations infranationales. Deux améliorations importantes seront également apportées à l'étude de 2010 par rapport à l'exercice de 2007 :

1. L'étude examinera (dans la mesure du possible) la gamme complète des instruments de diagnostic de la GFP (c'est-à-dire, pas seulement le Cadre PEFA) utilisés dans les pays retenus.

Commentaire : Les notes de suivi des impacts utilisées lors de l'étude de 2007 sont pertinentes et il n'est donc pas proposé d'en modifier sensiblement la teneur ou l'objet, sauf pour étendre la portée de l'analyse afin de couvrir la manière dont les travaux de diagnostic ont été intégrés dans les programmes de réforme. L'étude identifiera la gamme des autres instruments de diagnostic de la GFP qui ont été utilisés et déterminera dans quelle mesure ils ont été utiles aux autorités nationales et aux partenaires de développement. À cette fin, il sera demandé aux pays devant faire l'objet de visites sur le terrain de répondre à un questionnaire supplémentaire (voir point 2 ci-dessous). Ce questionnaire mettra l'accent sur l'utilité de chaque diagnostic et visera à établir si les diagnostics ont été réalisés d'une manière coordonnée, et comment ils ont influé sur les programmes de réforme. Toutefois, il n'entrera pas dans les détails afférents au processus requis pour les notes de suivi des impacts du Cadre PEFA.

¹⁴ Les critères de sélection des pays devraient mieux refléter la diversité des régions géographiques et des traditions administratives, et devraient également tenir compte, entre autres, de la taille des pays, de leur niveau de revenu, de leur stabilité politique, de leur dépendance à l'égard de l'aide, du nombre de donateurs leur fournissant de l'aide et du niveau de soutien budgétaire général dont ils bénéficient. Les possibilités d'accès à des sources d'information pertinentes pourraient également être un critère de sélection du groupe final de pays.

2. L'étude de 2010 donnera lieu à deux missions sur le terrain (d'une durée totale de 15 jours de travail) qui permettront de recueillir les points de vue d'une gamme plus large de représentants des autorités publiques et de leurs partenaires de développement.

Commentaire : Une mission sur le terrain convenablement organisée pourrait être menée en 2 à 3 jours, soit le temps nécessaire pour rencontrer un éventail de représentants des autorités publiques et des partenaires de développement. Au moins six des pays visés par l'étude devraient donc faire l'objet d'une visite.

Pour que les jugements portés sur l'évaluation des impacts soient les plus équitables et les plus impartiaux possible, chaque note de suivi des impacts sera fondée sur les points de vue d'au moins trois parties prenantes représentant : i) les administrations publiques— généralement le ministère des Finances — , ii) le principal donateur ou organisme de financement appuyant l'évaluation fondée sur le Cadre PEFA, et iii) d'autres organismes bailleurs de fonds ou institutions financières internationales fournissant une aide liée aux systèmes nationaux de GFP. Au moins un organisme de ce type ne participant que dans une mesure limitée aux travaux concernant l'évaluation, à sa coordination technique ou à son financement devra être consulté dans chaque pays. Les points de vue d'autres parties prenantes pourraient clarifier ou renforcer les conclusions — en particulier lorsque les sources initiales ont des avis divergents — et devraient être sollicités si nécessaire et dans la mesure du possible.

Conformément aux objectifs de l'étude, chaque note de suivi des impacts devra s'articuler autour des aspects suivants :

- appropriation et utilisation par le pays de l'évaluation ;
- dialogue sur les programmes de réforme de la GFP entre les pouvoirs publics et les donateurs ;
- collaboration des donateurs et coordination de leurs activités à l'appui de la réforme ;
- réduction du nombre d'analyses de la GFP et d'évaluations faisant double emploi ;
- rapidité de la préparation et de la diffusion des rapports.

Les notes de suivi des impacts fourniront les informations de base nécessaires à la préparation de la synthèse, qui résumera les conclusions, indiquera les enseignements à tirer et présenter des exemples de bonnes pratiques.

La sélection des pays devant faire l'objet des notes de suivi des impacts suivra la procédure suivante :

Des contacts seront établis avec les principales sources d'information afin d'actualiser les informations concernant les pays couverts par les notes de suivi des impacts de 2007. Dans

le cas des pays dans lesquels aucun changement important n'est survenu depuis 2007, l'étude de cas ne fera pas l'objet de travaux supplémentaires autres qu'une brève mise à jour de la note de suivi de 2007. Ces mises à jour viendront s'ajouter aux 12 notes de suivi complètes mentionnées ci-dessus.

D'autres pays seront sélectionnés pour remplacer ceux dans lesquels aucun changement important au plan des impacts. Cette sélection visera par ailleurs à remédier à l'insuffisance de pays considérés dans les régions Europe de l'Est et Asie centrale, Asie du Sud, Asie de l'Est et Pacifique, et Moyen-Orient et Afrique du Nord. Elle s'appuiera sur les informations indiquant au Secrétariat PEFA la possibilité d'études de cas intéressantes, qui pourraient porter sur des pays au sujet desquels des informations ont été recueillies en 2009 pour la préparation du rapport intérimaire sur les recommandations concernant l'utilisation des évaluations PEFA aux fins de la conception et de la refonte des réformes (Interim Report on Guidance on the Use of PEFA Assessments in Reform Design and Reformulation), c'est-à-dire le Samoa, le Yémen, le Burkina Faso, le Mozambique ou le Kosovo). Les suggestions formulées par les organisations partenaires du PEFA pourraient également être d'une grande utilité pour le choix des pays à étudier.

Les pays devant faire l'objet de visites sur le terrain seront ensuite choisis parce qu'ils semblent offrir des possibilités d'enrichir les connaissances disponibles, sur la base d'entretiens tenus notamment avec des représentants des autorités nationales. Les visites sur le terrain cibleront les pays qui se caractérisent par la complexité de leur application des diagnostics de la GFP et qui sont dotés de programmes de réformes détaillés fondés sur diverses études diagnostiques.

Réalisations attendues

Comme indiqué précédemment, le projet a pour objectif global d'approfondir la somme de connaissances relatives à l'impact sur les administrations publiques du Cadre PEFA et d'autres instruments de diagnostic de la GFP. Les consultants prépareront : a) un rapport distinct sur les résultats de l'étude, et b) une mise à jour de la version préliminaire du bilan des instruments de diagnostic de la GFP (en particulier, les chapitres 6 et 7) pour inclure les conclusions du présent rapport. D'autres documents devront aussi être préparés :

- Rapport initial – Rapport dans lequel seront examinés les documents mis à la disposition des consultants au début de leur mission, les questions méthodologiques — par exemple, la sélection des pays devant faire l'objet des notes de suivi des impacts —, la soumission du questionnaire et l'identification de sources possibles d'informations dans les pays. Ce rapport servira de base aux efforts déployés pour préciser la méthodologie et le calendrier d'exécution du projet jusqu'à la soumission de la version préliminaire du Rapport.

- Notes de suivi des impacts – Au moins 12 de ces notes seront préparées et présentées dans les versions initiales et finales du Rapport. Toutefois, trois d'entre elles devront être achevées avant le début de la préparation de la synthèse pour la version initiale du Rapport afin de permettre au Secrétariat PEFA de formuler des commentaires pendant que la préparation des notes se poursuit.
- Version initiale du Rapport – Le rapport sera composé d'une section principale présentant une synthèse de l'évaluation des impacts, les enseignements tirés de l'expérience et les bonnes pratiques identifiées, ainsi que d'une annexe regroupant la totalité des Notes d'impact. Il contiendra également des recommandations, le cas échéant, sur les moyens d'améliorer l'impact de la mise en œuvre du Cadre PEFA.
- Rapport final – Le rapport final sera la révision de la version initiale du Rapport, compte tenu des commentaires émanant du Secrétariat PEFA.

Calendrier

L'étude débutera au début de septembre 2010, et devrait être terminée dans un délai de quatre mois.

La version initiale du Rapport sera présentée dans les deux semaines suivant le début de la mission. Le Secrétariat PEFA fera part de ses commentaires sur le rapport dans les 7 jours ouvrables suivant sa réception. Au moins trois notes de suivi des impacts devront être soumises dans les 6 semaines suivant le début de la mission. Le Secrétariat PEFA transmettra ses commentaires sur ces notes dans les 7 jours ouvrables suivant leur réception.

La version initiale du Rapport sera soumise dans les dix semaines suivant le début de la mission travaux. Une période d'un mois est prévue pour la communication aux consultants des commentaires sur cette version.

Le Rapport final sera présenté au plus tard un mois après la réception des commentaires du Secrétariat PEFA.