

**Bonnes pratiques dans l'application  
du cadre de mesure de la performance  
de la gestion des finances publiques**

**Note d'information à l'intention des responsables  
de la planification et de l'évaluation**

Document final

Secrétariat du PEFA  
16 mars 2009

# Table des matières

<b>LISTE DES ACRONYMES .....</b>	<b>3</b>
<b>RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>2. PRINCIPES À SUIVRE POUR EFFECTUER UNE ÉVALUATION PEFA .....</b>	<b>9</b>
<b>3. PRÉPARATION ET GESTION DE L'ÉVALUATION.....</b>	<b>11</b>
3.1 DÉCISION D'ENTREPRENDRE UNE ÉVALUATION PEFA .....	11
3.2 LA NOTE DE SYNTHÈSE .....	12
3.3 OBJECTIF, CHAMP COUVERT ET JUSTIFICATION .....	13
3.4 ORGANISATION .....	14
<b>4. SUIVI APRÈS-ÉVALUATION .....</b>	<b>22</b>
4.1 DIALOGUE SUR LA RÉFORME DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES .....	22
4.2 INTÉGRATION DU CADRE D'ANALYSE PEFA DANS LE SYSTÈME DE SUIVI ET DE L'ÉVALUATION DU GOUVERNEMENT.....	23
4.3 UTILISATION DES ÉVALUATIONS POUR LES DÉCISIONS RELATIVES À L'AIDE.....	24
<b>ANNEXE 1 .....</b>	<b>25</b>
EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES ADOPTÉES PAR CERTAINS PAYS .....	25
i) <i>Autoévaluation PEFA de la Zambie, 2005</i> .....	25
ii) <i>Autoévaluation PEFA de la Norvège, 2007</i> .....	26
iii) <i>Évaluation conjointe PEFA du Ghana, 2006</i> .....	26
iv) <i>Évaluation PEFA conduite par les bailleurs de fonds au Guyana</i> .....	27
v) <i>Évaluation PEFA en Moldova, 2007 : Assurance de la qualité</i> .....	27
vi) <i>Évaluation PEFA dans des provinces du Pakistan, 2007 ; établissement d'un lien entre l'évaluation PEFA et le Programme de réforme de la PFM</i> .....	28
<b>ANNEXE 2 .....</b>	<b>29</b>
CADRE DE RÉFÉRENCE CONCERNANT LA PROCÉDURE À SUIVRE POUR ENTREPRENDRE UNE AUTOÉVALUATION .....	29

## Liste des acronymes

PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PFM	Gestion des finances publiques
PFM-PR	Gestion des finances publiques - Rapport de performance

## Résumé analytique

1. La présente note fournit des directives sur la marche à suivre pour effectuer une évaluation de la gestion des finances publiques basée sur le cadre de mesure de la performance de la PFM (« cadre d'analyse du PEFA »). Elle est destinée à toute personne concernée qui peut en avoir besoin et qui prévoit d'effectuer une évaluation de la gestion des finances publiques et souhaite des conseils sur la façon de procéder.

2. L'évaluation du PEFA établit les bases pour élaborer des mesures permettant d'améliorer la performance du système de gestion des finances publiques (PFM) (mesures éventuellement formalisées en tant que stratégie de la réforme révisée de la PFM) et d'évaluer ensuite l'incidence de leur mise en œuvre sur la qualité du système. L'adhésion des Autorités nationales à la nouvelle stratégie (ou stratégie révisée) est indispensable pour son succès. Les chances que le gouvernement adopte et applique la nouvelle stratégie augmenteront s'il a joué un rôle important dans l'évaluation PEFA elle-même. Plus ce rôle sera important, plus les agents de l'État tireront parti de l'exercice et par conséquent plus la nouvelle stratégie aura de chances d'être bien formulée et adoptée par le pays concerné, et donc exécutée dans de bonnes conditions.

3. Pour que les gouvernants puissent exercer un rôle moteur réel, il est essentiel qu'ils comprennent la méthodologie du cadre d'analyse et la marche à suivre pour effectuer une évaluation PEFA. Il est donc fortement recommandé qu'un **cours de formation à l'utilisation du cadre d'analyse** soit organisé à l'intention des fonctionnaires appelés à participer au processus de l'évaluation.

4. Le processus d'évaluation doit être bien géré si l'on veut obtenir un produit de haute qualité. Une fois que le gouvernement a décidé d'entreprendre ou d'appuyer une évaluation, la première chose à faire sera de **constituer une équipe de surveillance**. Les membres de cette équipe seront issus de l'entité publique qui assume un rôle prépondérant dans l'évaluation (généralement le ministère des Finances), d'autres organismes publics concernés et des acteurs non gouvernementaux tels que la Cour des comptes, le Parlement et les partenaires de développement. L'équipe de surveillance jouera en fait un rôle de gouvernance dans le processus d'évaluation.

5. L'équipe de surveillance sera présidée par la partie prenante qui pilote le processus d'évaluation. Ce pourrait être un haut fonctionnaire d'un organisme public de premier plan — au niveau politique (Le Ministre des finances par exemple), ou au niveau administratif (comme le Secrétaire permanent du ministère des Finances, ou un organisme non gouvernemental de premier plan si le gouvernement joue un rôle plus passif dans l'évaluation.

6. La première tâche de l'équipe de surveillance sera d'élaborer une **note de synthèse faisant consensus**, qui établit les objectifs, la portée, la justification, les modalités de gestion et les rôles des différents acteurs, ainsi que le mode de financement de l'évaluation.

7. L'équipe de surveillance **désignera le responsable de l'évaluation**, qui définira les caractéristiques essentielles de l'évaluation à soumettre à l'approbation de l'équipe de surveillance, et qui sera chargée de la gestion au quotidien du processus d'évaluation :

- **L'équipe d'évaluation**, taille, composition, origine des membres et besoins de formation. De la qualité de l'équipe dépendra la qualité de l'évaluation.
  - *La composition de l'équipe* doit être le reflet des compétences requises : préparation du budget, administration des recettes, passation des marchés, gestion de la trésorerie, comptabilité et audit. Chaque membre de l'équipe devra être spécialiste d'une discipline et avoir de bonnes connaissances dans les autres domaines. Les membres de l'équipe devront avoir des qualifications et une expérience professionnelle appropriées. Si des consultants font partie de l'équipe (par exemple en raison de problèmes de capacités de l'appareil de l'État), l'équipe d'évaluation préparera des termes de référence pour ces consultants et procédera à leur recrutement.
  - *La taille de l'équipe* dépendra du champ couvert par l'évaluation (l'administration centrale seulement, les administrations infranationales seulement, ou les deux) et de la taille géographique du pays. Il sera peut-être nécessaire de disposer de plus d'une équipe en même temps. Si la taille de l'équipe est insuffisante, la qualité de l'évaluation en souffrira.
- **Calendrier de l'évaluation et calendrier des réunions**, couvrant les travaux préparatoires, le processus d'évaluation proprement dit et toute disposition lui faisant suite telle que l'organisation d'un atelier ex-post. Un laps de temps suffisant pour l'évaluation (qui dépendra en partie du champ qu'elle couvre), l'accord sur les définitions et donc sur les données d'information à recueillir et une bonne organisation (prévoir des réunions avec les personnes qu'il faut et l'accès aux données d'information pertinentes) sont autant d'éléments qui contribueront à l'élaboration d'un rapport d'évaluation de haute qualité.
- **Les définitions techniques** (par exemple, administrations infranationales par opposition à une entité déconcentrée de l'administration centrale ; arriérés intérieurs, fonds extrabudgétaires, classification des entreprises paraétatiques), **besoins d'information** basés sur ces définitions et **sources d'information probables**.
- **Le processus indépendant d'assurance de la qualité**. C'est important pour la crédibilité du rapport d'évaluation aux yeux de l'ensemble des parties prenantes. Le processus d'assurance de la qualité doit permettre de vérifier à la fois l'exactitude et qualité des pièces justificatives, ainsi que la conformité à la méthodologie PEFA. Ceux qui participent au processus devraient eux-mêmes bien connaître la méthodologie PEFA. Les participants du pays concerné pourraient inclure des personnes issues des milieux universitaires et des représentants des organisations de la société civile. Les participants de l'extérieur pourraient inclure des institutions financières internationales et des organismes de

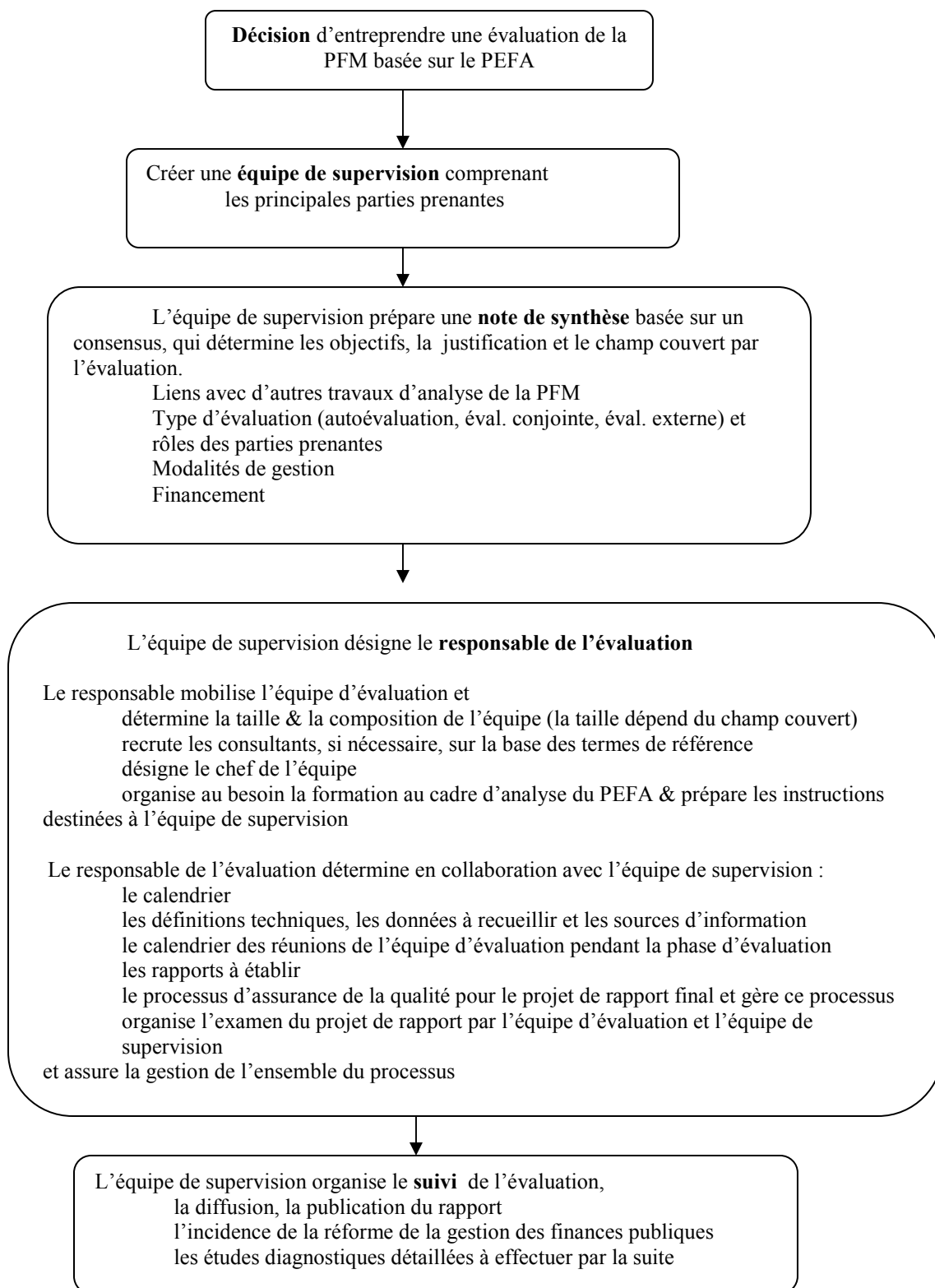
développement bilatéraux, et en particulier des personnes qui de par leur profession connaissent la situation de la gestion des finances publiques du pays, ainsi que le Secrétariat du PEFA. Le responsable de l'évaluation est aussi chargé d'organiser et de faciliter la discussion du projet de rapport final (qui reflète le processus d'assurance de la qualité) avec l'équipe de surveillance, ainsi que le calendrier prévu pour la mise au point définitive du rapport.

8. L'équipe de surveillance facilite le processus de **suivi de l'évaluation**, mais elle n'est pas nécessairement chargée de l'ensemble des activités de suivi. Le travail de suivi comporte en général une discussion des conclusions de l'évaluation, l'incidence de ces conclusions sur la réforme de la gestion des finances publiques, ainsi que toutes les études diagnostiques détaillées qui pourraient être effectuées par la suite. Si l'équipe de surveillance n'est pas directement chargée de ces activités, elle doit identifier les organes compétents et leur communiquer le rapport d'évaluation.

9. L'évaluation peut être fondée sur l'un des trois **modèles d'évaluation suivants** : a) une autoévaluation effectuée par le gouvernement (de préférence assortie de dispositions pour une validation externe) ; b) une évaluation conjointe, le gouvernement travaillant avec les parties prenantes — telles que les partenaires de développement, des personnes issues des milieux universitaires nationaux et des organisations de la société civile ; c) une évaluation externe dirigée par une partie prenante non gouvernementale, avec un soutien technique et logistique fourni par le gouvernement (solution qui peut être préférable si le gouvernement a des contraintes de temps et de capacités). Le processus est le même sauf que, pour l'évaluation externe, le principal acteur non gouvernemental assumera la charte de responsable de l'évaluation.

10. Avec une évaluation bien préparée, de nouvelles évaluations PEFA auront leur utilité, puisqu'elles permettront de suivre les progrès accomplis dans l'amélioration de la performance de la gestion des finances publiques et qu'elles faciliteront aussi le suivi des progrès réalisés entre deux évaluations du PEFA.

11. Le diagramme ci-après illustre le processus.



# 1. Introduction

12. La présente note fournit des directives sur la marche à suivre pour effectuer une évaluation de la gestion des finances publiques basée sur le cadre de mesure de la performance de la PFM (« cadre d'analyse du PEFA »). Les évaluations planifiées et exécutées de façon correcte permettent d'élaborer un rapport final de qualité. La note est destinée à toutes les administrations (centrales ou infranationales) et à toute personne concernée qui prévoit d'effectuer éventuellement des évaluations PEFA et souhaite des conseils sur la façon de procéder<sup>1</sup>.

13. Le chapitre 2 présente les grands principes à suivre pour effectuer une évaluation PEFA. Le chapitre 3 décrit les bonnes pratiques pour la planification et la gestion du processus d'évaluation. Le chapitre 4 indique les bonnes pratiques à adopter pour le suivi du rapport d'évaluation. L'analyse se rapporte surtout aux autoévaluations effectuées par les gouvernements, mais elle s'applique aussi aux évaluations conjointes menées par les gouvernements et des acteurs non gouvernementaux et aux évaluations effectuées par des parties prenantes non gouvernementales (personnes issues des milieux universitaires nationaux et des organisations de la société civile, ou partenaires de développement par exemple). Bien qu'il soit utile au plan conceptuel d'établir la distinction entre les trois types d'évaluation, en fait, ces activités représentent parfois un mélange des trois types d'évaluation. Les annexes donnent des exemples de certains aspects des bonnes pratiques dans divers pays et présentent un cadre de référence pour la procédure à suivre pour une évaluation de la gestion des finances publiques.

---

<sup>1</sup> Les administrations infranationales utiliseront les directives pour les évaluations PEFA au niveau infranational qui sont affichées sur le site WEB du PEFA ; ce sont, pour l'essentiel, les mêmes que pour l'administration centrale.



## 2. Principes à suivre pour effectuer une évaluation PEFA

14. À l'occasion du suivi des applications du cadre d'analyse du PEFA, le Programme PEFA a dégagé les principes à suivre pour effectuer une évaluation transparente de haute qualité de la performance de la gestion des finances publiques, et donc pour utiliser cet instrument pour l'élaboration/la révision des stratégies de réforme de la PFM. Ces principes sont notamment les suivants :

- Participation totale des principales parties prenantes, adhésion sans réserve du gouvernement, qui doit avoir un rôle de direction et décider notamment du type d'évaluation retenu (autoévaluation par le gouvernement, évaluation dirigée par un acteur non gouvernemental ou mélange des deux modulé en fonction des circonstances).
- Planification et gestion appropriées de l'évaluation pour les points suivants :
  - Élaboration d'un document faisant consensus, qui décrit les objectifs, le champ couvert, la justification et l'organisation de l'évaluation. Ce document est généralement appelé note de synthèse ou termes de référence.
  - Organisation, ressources et délais suffisants pour l'exécution.
  - Formation appropriée à l'utilisation du cadre d'analyse PEFA avant l'évaluation pour ceux qui participent de près à l'évaluation.
  - Mise en place d'un mécanisme d'assurance de la qualité pour la note de synthèse/les termes de référence et les rapports d'évaluation.
- Pour éviter la répétition des tâches et des coûts de transaction inutiles et assurer l'efficacité de l'évaluation PEFA, celle-ci devra être l'instrument de base pour évaluer la performance de la gestion des finances publiques et en assurer le suivi<sup>2</sup>, et sa périodicité devrait être de trois ans au minimum et de cinq ans au maximum. La réforme de la gestion des finances publiques est en général un processus lent, de sorte que des évaluations plus fréquentes n'auraient peut-être pas de raison d'être. Il faudrait prévoir des évaluations plus détaillées du processus de gestion et les justifier sur la base des points faibles identifiés par les évaluations PEFA, et utiliser éventuellement d'autres instruments d'évaluation spécialisés.
- Dans les pays qui reçoivent une aide extérieure importante, les parties prenantes doivent inclure les organismes bailleurs de fonds et les institutions financières internationales. Afin d'éviter des coûts de transaction inutiles, ces organismes devront coordonner et harmoniser leurs activités en menant des travaux

---

<sup>2</sup> Ref. 'Report on Use of Country Systems in Public Financial Management' by the OECD DAC Joint Venture on Public Finance Management. Juin 2008

conjoint, en utilisant des instruments généralement admis et en répartissant clairement les rôles et les responsabilités.

- Pour les besoins de la transparence, le gouvernement devrait publier le rapport d'évaluation PEFA.

### **3. Préparation et gestion de l'évaluation**

15. Les processus décrits ci-dessous sont basés sur une décision du gouvernement concerné d'effectuer une autoévaluation.

16. Les évaluations PEFA en Zambie (2005 et 2008) et en Norvège (2006) sont de bons exemples d'autoévaluation. En Zambie, le ministère des Finances en sa qualité d'organisme chef de file a constitué une équipe d'évaluation composée de hauts fonctionnaires et de deux consultants sous contrat. Les partenaires de développement ont dépêché une mission conjointe sur le terrain pour examiner les conclusions de l'équipe gouvernementale<sup>3</sup>, jouant ainsi un rôle d'assurance de la qualité<sup>4</sup>. L'annexe 1 i) donne des détails. Le succès de l'exercice a incité le ministère des Finances à conduire une nouvelle opération en juin 2008 sur la base du même modèle.

17. Les processus sont analogues pour les évaluations effectuées conjointement par le gouvernement et des acteurs non gouvernementaux, et pour les évaluations dirigées par les acteurs non gouvernementaux, mais elles sont un peu plus longues puisque les intervenants sont plus nombreux. L'annexe 1 ii) fournit un exemple du processus utilisé pour l'évaluation conjointe PEFA réalisée dans de bonnes conditions au Ghana en 2006. L'annexe 1 iii) présente un exemple du processus retenu pour l'évaluation PEFA dirigée avec succès par des bailleurs de fonds en 2007 au Guyana.

18. Le principe primordial de l'adhésion du gouvernement s'applique de la même manière aux évaluations qui ne sont pas des autoévaluations du gouvernement. Le gouvernement définit l'objectif visé, le calage dans le temps de l'opération (qui ne doit pas coïncider avec le temps fort du système de préparation du budget, ou avec la saison des vacances, et intervenir trois ans au minimum après l'évaluation PEFA précédente (ou la dernière évaluation CFAA), ainsi que le champ couvert par l'évaluation (l'administration centrale ou administrations infranationales, ou les deux). Le gouvernement conserve une fonction importante, mais non unique, de supervision.

#### **3.1 Décision d'entreprendre une évaluation PEFA**

Le gouvernement doit d'abord décider d'effectuer une évaluation. Afin d'obtenir l'adhésion la plus générale possible des parties prenantes du pays (ministères et Parlement) et compte tenu de l'importance des ressources et des délais requis pour l'évaluation, la décision doit être prise à l'échelon le plus élevé possible de la hiérarchie, de préférence au niveau politique, tel que le Bureau du Premier ministre ou le Ministre des finances. Les circonstances qui rendront nécessaire un soutien politique de haut niveau varieront d'un pays à l'autre.

---

<sup>3</sup> L'équipe a engagé avec un financement des bailleurs de fonds les deux consultants recrutés sur le marché international qu'elle avait déjà retenus la première fois.

<sup>4</sup> Voir "Assessing the Impact of the PEFA Framework, Volume II, Country Notes, Zambia", Programme PEFA, juin 2008. Qualifiée d'évaluation conjointe, cette opération était en fait une autoévaluation.

19. La décision de lancer une évaluation PEFA appelle une décision concernant l'organisme public désigné comme chef de file. Le ministère des Finances ou une entité d'une appellation équivalente sera normalement, mais pas nécessairement, désignée comme chef de file<sup>5</sup>. La décision de conduire une évaluation est généralement motivée par le souci de connaître la performance du système de gestion des finances publiques au moment considéré dans le but de :

- Déterminer si le système en question donne des résultats satisfaisants. Dans le cas contraire, l'évaluation PEFA peut donner des indications sur les changements à introduire pour améliorer la performance. Les changements envisagés peuvent éventuellement être précisés dans un document de stratégie pour la réforme de la gestion des finances publiques.
- Déterminer dans quelle mesure la performance du système de gestion des finances s'est améliorée depuis la dernière évaluation PEFA.

### 3.2 La note de synthèse

20. La première chose à faire pour préparer l'évaluation est de constituer une équipe pour superviser le processus d'évaluation, voir ci-après section 3.4 a) pour plus de détails. Au nom de l'équipe de surveillance, l'organisme chef de file préparera une note de synthèse/des termes de référence<sup>6</sup>, qui serviront de base pour rallier l'adhésion d'autres agences gouvernementales et, le cas échéant, des parties prenantes non gouvernementales (toutes ces parties prenantes pourraient éventuellement faire partie de l'équipe de surveillance ou du groupe de référence). La structure de la note de synthèse pourrait être la suivante.

**Contexte général** : Résultats budgétaires et qualité des systèmes de gestion des finances publiques au moment considéré, et progrès accomplis dans la mise en œuvre de réforme de la PFM. L'importance du soutien et le type de soutien des bailleurs de fonds en faveur de cette réforme peuvent être mentionnés.

**Objectif**

**Champ couvert**

**Justification**

**Organisation** : avant l'évaluation PEFA, pendant et après.

- Sélection de l'équipe de surveillance, du responsable de l'évaluation et de l'équipe d'évaluation

---

<sup>5</sup> Il y a aussi des cas où l'opération a été lancée par le Bureau du premier ministre ou la Cour des comptes du pays, qui ont joué le rôle de chef de file.

<sup>6</sup> La présentation retenue par la Banque mondiale pour la note de synthèse est un exemple utile à suivre. Cette note peut ou non inclure des termes de référence pour le recrutement de consultants. La Commission européenne utilise l'expression termes de référence au lieu de note de synthèse, mais suit dans une large mesure la même présentation, et les termes de référence pour les consultants constituent la dernière section. La note de synthèse de la Banque mondiale identifie en général l'équipe d'évaluation et couvre le budget, mais ces éléments ne sont pas toujours inclus dans les termes de référence de la Commission européenne, qui servent de base au processus de passation des marchés/d'appel d'offres pour les consultants.

- Calendrier, données à recueillir et sources des données, calendrier des réunions, ressources nécessaires et besoins de financement
- Préparatifs de l'assurance de la qualité
- Formation à l'utilisation du cadre d'analyse et ateliers d'information
- Financement des activités d'évaluation

***Diffusion*** du rapport d'évaluation PEFA.

21. Les acteurs non gouvernementaux (partenaires de développement par exemple) peuvent, dans un souci d'harmonisation et de réduction des coûts de transaction, tant pour eux-mêmes que pour le gouvernement, envisager de désigner un organisme chef de file pour les représenter. Cet organisme pourra aussi être invité à rédiger le projet de note de synthèse en tant que première étape pour déterminer les procédures d'organisation internes au sein de chaque organisme non gouvernemental participant, les dispositions prises pour assurer la coordination entre les organismes et les modalités de coordination avec le gouvernement.

22. La section qui suit donne des détails sur les éléments inclus dans la note de synthèse.

### **3.3 Objectif, champ couvert et justification**

***Objectifs*** : Préparer une évaluation de la gestion des finances publiques sur la base de l'ensemble du cadre d'analyse PEFA<sup>7</sup>. S'il s'agit d'une deuxième évaluation, elle aura pour objectif de déterminer l'amélioration de la qualité de la PFM depuis l'évaluation précédente.

***Champ couvert*** : L'administration centrale, et en particulier tous les organismes autonomes et les organismes déconcentrés de l'administration centrale relevant des compétences des administrations locales ; et/ou les administrations infranationales (le premier niveau habituellement, mais elles peuvent inclure des niveaux inférieurs s'ils sont de taille importante). Lorsque les administrations infranationales fournissent une proportion importante des services publics, il peut être logique d'avoir une évaluation PEFA générale, qui couvre toutes les administrations et comporte un échantillon représentatif des administrations infranationales. Dans les grands pays décentralisés, les administrations infranationales peuvent vouloir conduire leurs propres évaluations, que l'administration centrale ait décidé ou non d'en effectuer une<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> L'ensemble du cadre d'analyse PEFA vise les 31 indicateurs mentionnés dans le document-cadre et la structure du Rapport d'évaluation de la PFM telle que décrite dans le document-cadre. L'utilisation partielle de cadre d'analyse est déconseillée car, du fait de l'imbrication des différents aspects de la gestion des finances publiques, la qualité de cette gestion ne peut être correctement évaluée que si tous les aspects sont pris en considération.

<sup>8</sup> À cette date, c'est ce qui s'est produit en Inde, au Pakistan et au Brésil.

**Justification** : La principale justification est le désir d'obtenir un instantané de la performance du système de gestion des finances publiques qui servira de base pour élaborer des mesures permettant de renforcer cette performance dans les domaines où les défaillances ont une incidence négative sur la discipline budgétaire globale, l'allocation stratégique des ressources en fonction des objectifs de la politique publique et l'efficacité opérationnelle de l'organisation des services publics. Les besoins seront fonction du laps de temps qui s'est écoulé depuis l'évaluation PEFA précédente ou une évaluation du même type (une CFAA par exemple) ; le minimum recommandé est de trois ans, le maximum, de cinq ans.

L'évaluation PEFA peut encore se justifier en tant que document de base permettant aux parties prenantes de coordonner et programmer les activités d'évaluation en aval qu'elles peuvent envisager d'effectuer à moyen terme dans le cadre de la gestion des finances publiques. Ces activités incluront habituellement une analyse approfondie des processus de PFM liés à des sous-thèmes spécifiques (tels que la passation des marchés, comme c'est déjà le cas avec l'outil d'évaluation CAD-OCDE de la passation des marchés), sur la base des points faibles de la performance du système identifiés dans le rapport d'évaluation PEFA. Certains acteurs peuvent aussi désirer effectuer des évaluations approfondies de certains secteurs publics. À cet égard, il convient de noter qu'il n'existe pas de modèle pour une évaluation sectorielle de la gestion des finances publiques<sup>9</sup>.

23. La justification tient aussi à la logique qui sous-tend l'évaluation conjointe par le gouvernement et un acteur non gouvernemental, ou l'évaluation conduite par une partie prenante non gouvernementale lorsque ces options sont jugées plus souhaitables au plan de l'organisation qu'une autoévaluation (en raison par exemple des contraintes de temps et de capacité).

### **3.4 Organisation**

#### **a) Désignation de l'équipe de surveillance, du responsable de l'évaluation et de l'équipe d'évaluation**

24. Après l'approbation de la note de synthèse à l'échelon approprié du gouvernement, une équipe de surveillance sera constituée par l'organisme chef de file ; cet organisme devra avoir été proposé dans la note de synthèse, de même que le chef de l'équipe et sa composition. L'équipe de surveillance jouera de fait un rôle de gouvernance. Elle pourrait comprendre des cadres supérieurs des principaux organismes publics concernés, ainsi que des parties prenantes importantes. Elle sera dirigée par le Ministre des finances ou le premier ministre, ou une personne déléguée par eux.

25. L'équipe de surveillance peut confier à un membre, appelé ici le responsable de l'évaluation, la gestion du processus d'évaluation une fois que l'équipe de l'évaluation

---

<sup>9</sup> Il convient toutefois de noter que, lors de sa réunion récente en décembre 2008 à Bruxelles, le Comité directeur a décidé que l'option par défaut du PEFA pour les évaluations de type sectoriel était d'incorporer autant d'aspects sectoriels de la PFM que possible dans le modèle actuel d'évaluation de l'ensemble des administrations publiques.

aura été sélectionnée. Le processus de sélection peut éventuellement inclure l'élaboration des termes de référence pour les consultants (si nécessaire), leur recrutement et leur gestion pendant l'évaluation (les termes de référence auront peut-être été déjà inclus dans la note de synthèse). Les termes de référence spécifieront le contexte de l'évaluation, l'objectif, le calendrier, les principales prestations à fournir, les rapports à établir, les qualifications et l'expérience requises. L'équipe d'évaluation approuvera les termes de référence des consultants et désignera officiellement l'équipe d'évaluation à la fin du processus de sélection. Si tous les membres de l'équipe d'évaluation sont issus des organismes publics, la composition institutionnelle de l'équipe pourrait inclure des agents du ministère des Finances et éventuellement des services de budgétisation et des finances des principaux ministères d'exécution (comme l'éducation et la santé), de la Cour des comptes et du Parlement (commission des comptes publics par exemple).

26. Si l'option retenue est l'évaluation conjointe par le gouvernement et un acteur non gouvernemental ou une évaluation conduite par une partie prenante non gouvernementale, l'équipe d'évaluation comprendra des représentants des parties prenantes non gouvernementales. Dans le cas d'une évaluation conjointe, l'équipe arrêtera les modalités : soit le gouvernement et l'acteur non gouvernemental travailleront chacun de leur côté et discuteront ensuite des résultats, ou les deux côtés travailleront de concert, cette dernière solution étant sans doute plus efficace. Le responsable de l'évaluation sélectionnera la partie gouvernementale de l'équipe d'évaluation. Dans le cas d'une évaluation conduite par un acteur non gouvernemental, le responsable de l'évaluation désignera une équipe gouvernementale qui facilitera le travail d'évaluation de l'équipe non gouvernementale et qui organisera les réunions et les déplacements et fournira des données d'information. Le responsable de l'évaluation contribuera dans une certaine mesure à la sélection de l'équipe non gouvernementale.

#### *Composition et taille de l'équipe d'évaluation*

27. Les principaux membres de l'équipe d'évaluation seront des spécialistes de la gestion des finances publiques, chacun aura de solides connaissances des principaux domaines de cette discipline, le mieux étant qu'ils aient tous participé à des évaluations de la PFM. Ils seront complétés par des éléments spécialisés dans des domaines particuliers peut-être non couverts par les autres membres. Un des membres principaux au moins, de préférence le chef de l'équipe, devra avoir l'expérience de la conduite des évaluations PEFA. Le mieux serait que chaque évaluateur ait été formé aux analyses PEFA en suivant le cours standard mis en place par le Secrétariat du PEFA (voir le paragraphe 3 d) ci-après). Pour avoir un bon assortiment de disciplines dans l'équipe, il conviendrait par exemple d'y inclure un économiste spécialisé dans les finances publiques et un comptable/auditeur, appuyés par un spécialiste de la passation des marchés et un administrateur fiscal. L'aptitude des évaluateurs — et tout particulièrement du chef d'équipe — à comprendre les liens entre les différentes composantes du système de PFM et l'incidence de leur performance sur les résultats généraux de la gestion budgétaire est plus importante qu'une extrême spécialisation dans un domaine donné, mais peu de compétences dans les autres.

28. La taille de l'équipe sera essentiellement fonction du champ couvert par l'évaluation<sup>10</sup>. Si l'évaluation couvre les administrations infranationales en plus de l'administration centrale, ou les administrations centrales avec des entités géographiquement dispersées, il peut être utile pour des questions d'ordre pratique de disposer de deux équipes (ou même plus selon le nombre des entités déconcentrées de l'administration centrale) ou au moins trois qui opèrent en même temps. Sinon, une équipe effectuera les évaluations les unes à la suite des autres, ce qui allongera d'autant la durée de l'évaluation et accroîtra de ce fait le risque que les conclusions ne soient dépassées au moment où l'évaluation se termine, mais le temps nécessaire pour sélectionner les équipes d'évaluation sera raccourci.

29. L'équipe d'évaluation devra être dirigée par un chef d'équipe, qui répondra de la qualité de l'évaluation. Les relations entre les évaluateurs seront de type collégial, mais il est utile d'avoir un responsable chargé de fournir les plans de travail des différents membres de l'équipe, de déterminer les calendriers et les délais à respecter, de convoquer les réunions de l'équipe et de préparer le projet de rapport. La date limite la plus importante est celle de la soumission du projet de rapport d'évaluation au groupe de supervision. Le chef de l'équipe sera rompu à la gestion des finances publiques.

#### *Problèmes liés au recrutement des consultants*

30. Comme l'évaluation PEFA est fondée sur des données concrètes conjuguées à un processus d'assurance de la qualité indépendant et solide (section 2.5), cela permet de réduire le risque de biais et donc la nécessité de recourir à des évaluateurs indépendants. Dans la mesure où les évaluateurs présentent des éléments de preuve suffisants pour justifier les notations qu'ils donnent et où le processus d'assurance de la qualité n'est pas biaisé, les problèmes de ressources en main-d'œuvre devraient être la principale raison qui explique le recours à des consultants. S'il est fait appel à des consultants, ces derniers devraient autant que possible être basés dans le pays concerné pour des questions de gains d'efficacité liés par exemple à une plus grande conscience des sensibilités politiques et à une meilleure connaissance des sources et de la validité des données d'observation, des personnes qu'il faut interroger et des langues locales. La possibilité de remédier plus facilement aux lacunes éventuelles des données à la fin de l'évaluation est un autre avantage. Le recours à des consultants locaux est aussi une bonne chose pour le développement en ce qu'il permet de renforcer les capacités du pays concerné en matière d'évaluations PEFA, comme on a pu le voir par exemple en Moldova : la deuxième évaluation a utilisé d'importantes capacités développées lors de la première opération.

#### **b) Calendrier, données d'information à recueillir et sources des données, calendrier des réunions**

---

<sup>10</sup> Il ne faut pas réduire la taille de l'équipe d'évaluation pour les petits pays. Pour certains petits pays insulaires, l'équipe d'évaluation ne comprenait qu'une personne car on pensait à tort que plus le pays était petit, moins il y avait de documents à examiner. Mais le volume de travail n'est pas nécessairement moins important que pour des pays plus grands puisqu'il faut évaluer le même nombre de systèmes. De plus, les équipes constituées d'une seule personne excluent toute possibilité de discuter des questions liées à l'évaluation avec d'autres membres.



## *Calendrier*

31. Le responsable de l'évaluation établira le calendrier. Pour accroître les chances de succès, l'évaluation PEFA devra être programmée et effectuée dans un laps de temps aussi court que possible, faute de quoi elle perdra non seulement de sa pertinence, mais en plus elle consommera davantage de ressources. Entre le début de l'évaluation elle-même et la finalisation du projet de rapport, il ne devrait pas s'écouler plus de quatre à cinq mois. Le calendrier devra toutefois être relativement souple afin de pouvoir faire face à des complications imprévues (qui seront davantage la norme que l'exception) et de disposer en particulier d'un laps de temps amplement suffisant pour réunir les données manquantes après la phase initiale de réception des observations formulées par les critiques de l'évaluation (voir ci-après la section consacrée à l'assurance de la qualité).

## *Définitions techniques, besoins d'information et calendrier des réformes*

32. Le responsable de l'évaluation devra déterminer les besoins d'information et les sources d'information et définir sur cette base le calendrier des réunions avec de hauts fonctionnaires de l'État (tel que le Directeur du département du budget du ministère des Finances). Les besoins d'information peuvent être évalués à partir du document-cadre et sont explicitement indiqués dans la section « Directives relatives aux données d'information et aux sources d'information pour la notation des indicateurs » et « Questions pour l'application sur le terrain du cadre d'analyse PEFA ». Les besoins d'information peuvent différer selon les pays en fonction des circonstances institutionnelles. Par exemple, certains pays peuvent avoir plusieurs systèmes de gestion de la masse salariale et, dans ce cas, il faudra recueillir des données pour chaque système. Les besoins d'information seront d'autant plus importants que le champ de l'évaluation sera large. Le cours de formation dont il est question ci-après sera très utile pour définir les besoins d'information et les sources d'information. Les sources incluent en général les documents du budget, les rapports sur l'exécution du budget, les rapports d'audit externe et les rapports établis par les institutions financières internationales.

33. Pour déterminer les besoins d'information, il est important que les définitions soient claires. Sinon, l'équipe d'évaluation risque de ne pas évaluer correctement la performance de la PFM. Parmi les exemples de domaines pour lesquels il faut des définitions claires, citons : les arriérés intérieurs, les organismes extrabudgétaires, le niveau des administrations infranationales et le classement des entités paraétatiques entre organismes publics autonomes et entreprises d'État. Les définitions et les classifications appropriées facilitent aussi le suivi des progrès dans le temps.

### c) Besoins en ressources et financement

#### *Besoins en ressources*

34. Les besoins en ressources seront fonction du champ couvert par l'évaluation, de la nature de l'évaluation (autoévaluation ou autre type d'évaluation), de la facilité avec laquelle il est prévu d'obtenir l'information et de l'importance des déplacements/voyages qu'impliquent l'évaluation (selon la taille et la structure du pays), de l'ampleur des obstacles linguistiques, du recours aux consultants, de la question de savoir s'il s'agit de consultants étrangers (alourdissement du coût des déplacements et besoins d'interprétation/traduction) et si une autre mission de suivi s'avérera nécessaire. Même si l'évaluation ne couvre que l'administration centrale, les besoins de déplacement peuvent être importants si les unités déconcentrées de l'administration centrale opèrent au niveau régional et si le territoire national est vaste. Le coût des ressources sera sans doute nettement plus faible pour les autoévaluations que pour les autres types d'évaluation (moins de temps requis pour chaque phase, coûts des transports et coûts de personnel moindres).

#### *Structure du budget pour une évaluation PEFA*

Poste	Nbre	Coût unitaire \$	Coût total Milliers d'USD
<i>Équipe d'évaluation :</i>			
Journées de travail (e.g. x personnes pendant y semaines)			
Coût des déplacements (nbre de jours, nbre de voyages)			
Logement (nbre de jours)			
Divers (e.g. traduction et photocopie)			
<i>Équipe de formation</i>			
Nombre de journées			
Coût des déplacements			
Logement			
Divers			
<i>Équipe assurance de la qualité</i>			
Nombre de journées			
Coût des déplacements			
Logement			
Divers			
<b>Total des coûts</b>			

35. Les besoins précis varient d'un pays à l'autre, de sorte qu'il n'est pas possible d'établir un budget « normalisé » ; ce budget doit être établi à partir de la base, en fonction du type (autoévaluation par ex.) et du champ couvert (administration centrale par ex.). La structure du budget est simple : estimation du nombre de journées de travail pour chaque phase de l'évaluation, taux de rémunération par journée et coût des déplacements et de l'hébergement le cas échéant. Si ce sont des agents de l'État qui conduisent l'évaluation, ils percevront leur salaire habituel, et les coûts de rémunération

supplémentaires sont circonscrits à l'équipe d'assurance de la qualité<sup>11</sup>. Le tableau ci-dessus donne un modèle hypothétique du cadre de référence pour l'établissement d'un budget concernant l'évaluation d'une administration centrale impliquant quelques déplacements. Les nombres et les coûts unitaires varient de manière importante selon le type et le champ de l'évaluation ; c'est la raison pour laquelle les cellules des colonnes 2, 3 et 4 sont laissées en blanc.

36. Pour une seule administration centrale impliquant des besoins de déplacements mineurs, il faudrait à titre d'exemple approximatif prévoir à peu près quatre semaines pour chacun des trois experts, mais les besoins effectifs dépendent des circonstances<sup>12</sup> et doivent être déterminés par le responsable de l'évaluation. Le coût des déplacements et de l'hébergement peut aussi varier de façon substantielle selon les circonstances<sup>13</sup>.

37. La détermination des besoins en ressources doit tenir compte des ressources humaines nécessaires pour finaliser le rapport après le processus d'assurance de la qualité. Il faut souvent recueillir un nombre important de données supplémentaires pour combler les lacunes identifiées après la réception de la première série d'observations concernant le projet de rapport. Des dispositions appropriées doivent être prévues à ce titre dans le calendrier et les ressources/le budget consacrés à l'évaluation<sup>14</sup>.

#### *Financement de l'évaluation PEFA*

38. Quel que soit le type d'évaluation, les coûts de personnel peuvent être déjà financés sous forme de salaires (par exemple, ceux des fonctionnaires de l'État et des agents des partenaires de développement). Les financements supplémentaires au titre du personnel concerneront donc pour l'essentiel le coût du recrutement des consultants, s'il est décidé de faire appel à leurs services en raison des contraintes de capacité ou en tant que mesure de renforcement des capacités. Ces coûts pourront être financés directement sur les budgets publics et/ou les budgets des parties prenantes non gouvernementales, la composition étant arrêtée lors des discussions préparatoires entre les parties prenantes. Pour la formation à l'utilisation du cadre d'analyse PEFA, les parties prenantes pourraient envisager de recruter des formateurs qui ont eux-mêmes été formés (par le Secrétariat du PEFA par exemple) à cette activité.

#### **d) Planification de l'assurance de la qualité :**

---

<sup>11</sup> Pour minimiser le coût d'opportunité du temps des agents de l'État (sur la base de leurs fonctions habituelles), on leur demandera sans doute d'effectuer l'évaluation pendant la période la moins chargée de l'année.

<sup>12</sup> Les facteurs déterminants incluent entre autres : le champ et le modèle de l'évaluation, les travaux préparatoires effectués par le gouvernement, les travaux connexes récents, les caractéristiques du pays telles que la taille/la structure de l'appareil de l'État et la facilité d'accès à l'information.

<sup>13</sup> Le coût des déplacements peut dépendre entre autres : de la situation géographique du pays, de l'utilisation de spécialistes locaux ou internationaux et de la politique de l'organisme de financement en matière de déplacements.

<sup>14</sup> C'est particulièrement important lorsque ce sont des évaluateurs de l'extérieur qui effectuent l'évaluation et rédigent le rapport, car il faudra éventuellement prévoir un voyage supplémentaire dans le pays.

Quel que soit le type d'évaluation, le processus d'assurance de la qualité est très important pour garantir la crédibilité de l'évaluation PEFA. Le processus s'applique tant à la note de synthèse qu'au projet de rapport. Il couvre aussi bien l'exactitude des données utilisées pour la notation des indicateurs de performance que l'utilisation idoine de la méthodologie du cadre d'analyse PEFA. La note de synthèse donnera des détails sur la composition de l'équipe d'assurance de la qualité et les critères exigés pour faire partie de l'équipe, à savoir l'impartialité et la connaissance du cadre d'analyse PEFA. Les membres peuvent être soit issus d'organismes basés dans le pays qui ne font pas partie du gouvernement (comme un cabinet d'audit externe, des universités, des organisations de la société civile), soit d'organisations basées à l'extérieur (comme le Secrétariat du PEFA et les organismes bailleurs de fonds, en particulier lorsque les financements des bailleurs de fonds entrent pour une part importante dans les dépenses publiques. L'annexe 1 v) donne un exemple de bonne pratique en matière d'assurance de la qualité tiré de l'évaluation PEFA en Moldova en 2006.

39. À l'avenir, l'assurance de la qualité pourrait être confiée à d'autres pays, en particulier des pays de la même région, qui partagent des intérêts et un héritage communs et qui ont une expérience des évaluations PEFA. Les possibilités incluent les pays de la région des Caraïbes (l'idée a été soulevée à la Conférence régionale des Caraïbes sur la PFM en avril 2008), les pays de la région du Caucase (tous les pays couverts par le projet PEMPAL) et les pays de l'UEMOA. Une autre possibilité consisterait à confier à des pays de l'OCDE l'examen des évaluations PEFA effectuées par d'autres pays de l'OCDE.

#### **e) Formation à l'utilisation du cadre d'analyse PEFA et ateliers d'information**

40. La formation à l'utilisation du cadre d'analyse PEFA est hautement recommandée avant le début de l'évaluation, quel qu'en soit le type. Un atelier de formation complète prend deux ou trois jours sur la base du cours classique du Secrétariat PEFA et celui-ci peut organiser la formation, en utilisant éventuellement les services de consultants qui ont eux-mêmes été formés par le Secrétariat. La formation s'adressera à l'équipe d'évaluation elle-même et aux membres de l'équipe de surveillance que cela intéresse (bien que cette dernière ne participe pas à l'évaluation, son efficacité serait renforcée si elle avait une connaissance plus approfondie du cadre d'analyse). Le mieux serait de prévoir un laps de temps suffisant entre la fin de la formation et le début de l'évaluation elle-même, sinon les activités d'évaluation risqueraient de perturber le programme de formation.

41. Dans la pratique, certains membres de l'équipe de surveillance peuvent préférer n'avoir des informations que sur les principaux aspects du cadre d'analyse et du processus d'évaluation. L'équipe d'évaluation pourrait organiser cette séance d'information au début de l'évaluation. Celle-ci ne devrait pas durer plus d'une journée (une demi-journée pour de nombreux pays à ce jour).

42. Si cela a été convenu au préalable, l'équipe d'évaluation pourrait aussi organiser une réunion d'information sur les principales conclusions de l'équipe de surveillance à la fin du travail sur le terrain.

## **f) Supervision et appui sur le terrain**

43. L'équipe d'évaluation entreprendra le travail de terrain comme prévu. Au besoin, le responsable de l'évaluation fournira un soutien logistique (par exemple en organisant les déplacements et l'hébergement dans les régions). Le chef d'équipe de l'évaluation rendra compte périodiquement (une fois par semaine par exemple) au responsable de l'évaluation. Cela permettra de discuter des problèmes qui peuvent se poser (annulation de réunions par exemple). Après avoir incorporé les observations liées au processus d'assurance de la qualité et éventuellement aussi les observations formulées par l'équipe de surveillance au sujet du rapport établi à la fin du travail sur le terrain, le chef d'équipe soumettra le projet de rapport d'évaluation à l'équipe de surveillance, et examinera ensuite le rapport avec l'équipe de surveillance lors d'une réunion.

44. Le Secrétariat du PEFA peut fournir (gratuitement) à la demande un appui à l'équipe d'évaluation :

- Examen du plan assurance de la qualité de la note de synthèse/des termes de référence et du projet de rapport (des projets de rapport successifs le cas échéant) ;
- Vidéoconférences d'information de l'équipe de surveillance et/ou de l'équipe d'évaluation ;
- Clarifications concernant le « Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques de juin 2005 » sur le site WEB du PEFA ;
- Réponse rapide à des demandes spécifiques de l'équipe d'évaluation.

## **g) Publication du rapport d'évaluation du PEFA**

45. Le gouvernement devra publier les rapports d'évaluation de la gestion des finances publiques aussi rapidement que possible, conformément à l'esprit de l'approche renforcée. Plus l'adhésion du gouvernement à l'évaluation sera forte et conjugée à un réel intérêt du parlement et de la société civile (éventuellement représentés l'un et l'autre dans l'équipe d'évaluation), plus il y aura de chances que le gouvernement soit disposé à publier le rapport. Les pays seront aussi plus enclins à le publier s'ils s'aperçoivent qu'une grande proportion des évaluations PEFA est publiée (ce qui exercera une pression sur les autres pays).

## 4. Suivi après-évaluation

46. À la fin de l'évaluation, l'équipe de surveillance devra s'assurer que l'évaluation est utilisée aux fins prévues et en particulier qu'elle servira de base d'information commune pour tous les travaux ultérieurs. Ce ne sera pas nécessairement l'équipe d'évaluation qui sera chargée de ces travaux, car cela dépendra de la façon dont elle a été constituée et des raisons pour lesquelles elle a été constituée. Dans de nombreux cas, un atelier d'évaluation/restitution fera la transition entre l'évaluation proprement dite et les éléments d'information qu'elle fournit pour des travaux ultérieurs.

### 4.1 Dialogue sur la réforme de la gestion des finances publiques

47. Le dialogue entre les parties prenantes constituera en général l'étape suivante vers l'identification des mesures nécessaires pour améliorer la performance du système de PFM (éventuellement formalisé sous forme d'une nouvelle stratégie/stratégie révisée de réforme de la gestion des finances publiques) au vu des points faibles mis en lumière dans le cadre de l'évaluation PEFA. La durée du dialogue dépendra de l'ampleur et de la nature des défaillances relevées dans le rapport d'évaluation PEFA et de l'importance des contraintes politiques, juridiques, institutionnelles et de capacité qui font obstacle à l'application des mesures de réformes. Pour faciliter le processus, l'équipe de surveillance pourra désigner une équipe technique chargée de préparer les mesures de réforme. Le chef de cette équipe pourrait être la même personne que celle qui était responsable de l'évaluation pour l'évaluation PEFA.

48. S'agissant de l'utilisation des rapports PEFA pour déterminer l'ordre de priorité et la chronologie des réformes de la gestion des finances publiques, il conviendra de garder à l'esprit que :

- Les notes de l'évaluation PEFA mettent en lumière les points forts et les points faibles d'un système de gestion des finances publiques et constituent de ce fait un élément important pour déterminer l'ordre de priorité et la chronologie des réformes.
- Mais les scores PEFA ne sont qu'un élément d'information — parmi d'autres — entrant dans le processus de formulation de la réforme. De nombreux autres facteurs importants doivent être considérés parallèlement, tels que l'économie politique, le contexte culturel, juridique et administratif et les ressources disponibles, ainsi que la capacité du pays à lancer des réformes dans chaque domaine.
- Les gouvernements eux-mêmes doivent examiner ces facteurs avec une grande attention — en plus des conclusions de l'évaluation PEFA — afin de décider de l'ordre de priorité et de la chronologie des réformes. Ils doivent disposer d'un laps de temps amplement suffisant pour ce processus, et il faut tenir compte de cet impératif dans le cadre du dialogue engagé avec les bailleurs de fonds au sujet de la réforme.
- Les scores attribués aux indicateurs ne doivent pas être utilisés de façon simpliste pour l'élaboration des réformes. Un score faible (tel que D) n'est pas en soi une justification suffisante pour faire de la réforme de l'élément considéré du système une priorité. L'importance relative du sujet, sa complexité et les délais impartis pour améliorer l'élément en question, de même que son interdépendance avec la

performance des autres éléments du système sont autant de points à prendre en considération.

- Les évaluations PEFA ne fournissent pas d'indications suffisamment précises pour définir un plan d'action détaillé pour la réforme. Comme il s'agit d'une étude générale de haut niveau, l'évaluation PEFA doit être complétée par une analyse circonstanciée des causes intrinsèques et des capacités disponibles (aux plans institutionnel, structurel et des ressources humaines) qui expliquent les résultats insatisfaisants. Cette analyse complémentaire peut se circonscrire aux seuls domaines identifiés comme prioritaires et qui font partie de la phase initiale d'une séquence donnée. D'autres instruments diagnostiques plus spécifiques sont disponibles pour ce type d'analyse détaillée.

49. À titre d'exemple de suivi post-évaluation, l'annexe 1 ii) indique la réponse du Gouvernement norvégien à l'évaluation qu'il avait commandée, et l'annexe 1 vi) fournit un exemple de la façon dont les phases du cycle de réforme ont été agencées dans le cas de certaines provinces pakistanaises.

## **4.2 Intégration du cadre d'analyse PEFA dans le système de suivi et d'évaluation du gouvernement**

50. Le ministère des Finances peut utiliser les évaluations PEFA pour mesurer les progrès de la réforme de la gestion des finances publiques dans le temps. Dans ce contexte, le cadre d'analyse PEFA pourrait être intégré dans le système de suivi et de l'évaluation (M&E) adopté par le gouvernement pour l'ensemble de son programme de réformes.

51. Toutefois, une grande partie du cadre d'analyse PEFA ne convient pas pour le suivi annuel car les éléments d'information à recueillir sont trop nombreux, et trop coûteux et trop difficiles à rassembler. En tout état de cause, les améliorations de la performance de la gestion des finances publiques sont généralement progressives et c'est pourquoi les évaluations PEFA ne devraient intervenir que tous les trois à cinq ans. Entre deux évaluations exhaustives, le suivi de la performance de la PFM peut inclure :

- Le suivi annuel des indicateurs PEFA relativement faciles à vérifier, généralement des indicateurs quantitatifs/dimensions tels que les PI 1-3, PI 6, PI-9 i), PI-10, PI-11 iii), PI-16 iii), PI-19 i), PI-25 i-ii), PI-26 (i-ii), PI 27 (iii) PI-28 i). Comme le montre le document-cadre, les PI 1 à 4 représentent la dimension fondamentale de la « Crédibilité du budget » et ce sont essentiellement des indicateurs de « résultats » influencés par les indicateurs de « production » pour d'autres dimensions.
- Le suivi annuel des indicateurs (en dehors de ceux mentionnés plus haut) qui concernent des domaines sur lesquels sont focalisés les efforts de réforme et où les progrès des réformes peuvent constituer des « seuils » pour les programmes des partenaires de développement qui soutiennent les mesures de réforme de la gestion des finances publiques.

### **4.3 Utilisation des évaluations pour les décisions relatives à l'aide**

52. Les gouvernements et d'autres parties prenantes (les partenaires de développement en particulier) devraient apprécier pleinement l'utilité des évaluations PEFA en ce qu'elles permettent de disposer de données de base sur la performance du système de gestion des finances publiques à partir de laquelle il est possible de préparer une stratégie de réforme de la PFM, avec les effets positifs induits à la longue pour la stabilité budgétaire et la fourniture de services publics, et qu'elles sont un moyen de suivre les progrès accomplis dans la gestion des finances publiques. L'évaluation PEFA n'est pas un instrument direct pour bénéficier d'une aide plus importante. Les partenaires de développement comme les pays concernés devraient éviter la tentation d'établir une relation directe entre les évaluations PEFA et les allocations d'aide. L'établissement d'un tel lien pourrait introduire des distorsions dans les structures d'incitations via la manipulation des scores attribués aux indicateurs ; en d'autres termes, un pays s'attendrait à recevoir une aide d'autant plus généreuse que les scores sont élevés.

53. Si les partenaires de développement souhaitent effectuer une évaluation des risques fiduciaires, elle devra être conduite séparément de l'évaluation PEFA, encore que celle-ci puisse fournir des éléments d'information utiles. Quoi qu'il en soit, ils devront baser les allocations d'aide sur la qualité de la stratégie de réforme de la gestion des finances publiques (nouvelle stratégie ou stratégie révisée) fondée sur l'évaluation dans la phase post-évaluation et sur les progrès mesurables dans la mise en œuvre de la stratégie.



# ANNEXE 1

## Exemples de bonnes pratiques adoptées par certains pays

### i) Autoévaluation PEFA de la Zambie, 2005<sup>15</sup>

L'adhésion ferme du gouvernement, à travers l'envoi d'une équipe sur le terrain, conjuguée à une incorporation explicite dans le cadre de suivi pour le programme de réforme de la gestion des finances publiques a contribué à instaurer les conditions pour que les responsables de la réforme prennent des mesures pour établir un lien plus étroit entre le programme de réforme du PEMFA et l'évaluation PEFA. Une équipe gouvernementale (composée d'agents du ministère des Finances et de l'Institut zambien des experts-comptables) a été désignée pour conduire l'évaluation. Cette équipe a été épaulée par deux consultants externes financés par l'Agence SIDA. L'équipe était dirigée officiellement par un haut fonctionnaire du ministère des Finances. Un groupe plus large de parties prenantes zambiennes (du ministère des Finances, des ministères d'exécution et de l'audit externe) et de bailleurs de fonds participaient à l'atelier de pré-évaluation et à l'atelier organisé pour examiner les résultats initiaux.

Une fois le travail de l'équipe d'évaluation terminé, une mission de validation externe dépêchée sur le terrain par les organismes bailleurs de fonds a examiné les scores PEFA et leur justification avec de hauts fonctionnaires zambiens. Les observations des Autorités zambiennes, des partenaires de développement et du Secrétariat PEFA ont été incorporées dans le rapport final. Ce rapport a été publié en tant que document du gouvernement. Ce dernier a présenté les conclusions de l'évaluation PEFA lors de la conférence annuelle de la CABRI.

L'évaluation du PEFA a influé sur l'orientation de la réforme de la gestion des finances publiques dans une certaine mesure par le biais de la révision des programmes de travail annuels et du réalignement du PEMFA. Le suivi de certains indicateurs PEFA a été incorporé explicitement dans le cadre annuel d'évaluation de la performance examiné conjointement par le gouvernement et les partenaires de développement.

L'évaluation PEFA a semble-t-il entraîné une diminution des autres évaluations générales de la gestion des finances publiques car les partenaires de développement ont décidé d'utiliser l'évaluation PEFA en tant que base commune d'information sur les évaluations générales de la PFM. Les partenaires de développement ont indiqué au gouvernement qu'il ne devrait pas autoriser que d'autres évaluations générales de la PFM soient entreprises tant qu'une évaluation PEFA était en place

<sup>15</sup> "Assessing the Impact of the PEFA Framework, Vol. II, Country Notes, Zambia", Programme PEFA, juin 2008

## **ii) Autoévaluation PEFA de la Norvège, 2007**

L'autoévaluation par la Norvège de la performance de son système de gestion des finances publiques au niveau de l'administration centrale a été coordonnée par un membre de l'Agence norvégienne de développement international (NORAD) ayant l'expérience du programme PEFA, en collaboration avec des agents du ministère des Finances, du Bureau national de vérification des comptes et d'autres entités.

Comme prévu, la Norvège a obtenu surtout des scores élevés, mais huit indicateurs/dimensions d'indicateurs ont obtenu des scores de niveau C et D. C'est la réaction du gouvernement aux conclusions du rapport qui est frappante. Dans certains domaines qui ont obtenu de faibles scores, il a accepté de prendre les dispositions nécessaires pour améliorer les pratiques de passation des marchés et donner suite aux conclusions du rapport d'audit externe. Les scores faibles attribués à deux autres indicateurs tenaient à la décision de déléguer entièrement la responsabilité des services primaires aux municipalités. Les améliorations à apporter dans trois autres domaines qui avaient obtenu des scores faibles n'ont pas été jugées prioritaires, car le ministère des Finances a estimé que les systèmes en place étaient appropriés dans le contexte norvégien : absence de budgétisation pluriannuelle au niveau désagrégé, fonctions d'audit interne facultatives pour les MDA et les organismes autonomes.

La réaction des Autorités norvégiennes est utile en ce qu'elle montre dans quels domaines le gouvernement est prêt à engager des réformes ou à apporter des améliorations. D'autre part, la publication du rapport et la réaction des Autorités peuvent jeter les bases d'un débat sur la validité des hypothèses concernant les trois points non prioritaires.

*Source: Norway PFM Performance Report, juin 2008*

## **iii) Évaluation conjointe PEFA du Ghana, 2006**

L'évaluation conduite en 2005 par les bailleurs de fonds au Ghana s'est en grande partie soldée par un échec à cause du manque quasi-total de l'adhésion du gouvernement. À l'évidence, il aurait fallu un engagement beaucoup plus important de la part des Autorités nationales pour mener à bien une évaluation PEFA. Il a été décidé de procéder à une évaluation conjointe. L'équipe gouvernementale a été fermement dirigée par le Ministre adjoint des finances. L'équipe de la Banque mondiale (organisme bailleur de fonds chef de file) comprenait deux membres, le chef de l'équipe du projet lui-même et un consultant extérieur. L'évaluation PEFA était l'une des deux grandes composantes d'une mission ERPFM effectuée en 2006 et qui aurait pris place même s'il n'y avait pas eu d'évaluation PEFA.

L'évaluation PEFA sur le terrain a duré deux semaines et demie. La plupart des réunions ont été organisées dans une salle, le Ministre adjoint donnant instruction à ses fonctionnaires d'apporter les pièces justificatives nécessaires. Les fonctionnaires du ministère des Finances ont effectué leurs propres évaluations, l'équipe de la Banque a fait de même de son côté (avec les organismes bailleurs de fonds qui faisaient partie du groupe de référence des bailleurs de fonds fournissant un appui), puis les deux parties ont comparé leurs scores. Ceux du ministère des Finances étaient en général plus élevés que ceux de l'équipe de la Banque. Mais à la suite du processus itératif (qui a consisté principalement à inviter l'équipe du ministère à justifier ses scores), un accord a été obtenu sur pratiquement tous les indicateurs.

Le rapport final (représentant à peu près deux semaines de travail du consultant, qui a opéré pour l'essentiel à domicile) notait le faible nombre de points au sujet desquels un désaccord subsistait. En outre, une fois le problème des scores résolu, l'équipe de la Banque, toujours sur le terrain, et le ministère des Finances ont pu s'entendre sur les modifications à apporter en conséquence au plan d'action élaboré par le ministère des Finances pour la réforme de la PFM. Les documents de l'examen externe de la gestion des finances publiques ont été finalisés fin juin, soit environ cinq mois après le lancement du processus PEFA.

*Source : Assessing the Impact of the PEFA Framework, Vol. II, Country Notes, Ghana”, Programme PEFA, juin 2008*

#### **iv) Évaluation PEFA conduite par les bailleurs de fonds au Guyana, 2006**

Il a été convenu entre les parties prenantes du Guyana que l'évaluation fiduciaire intégrée (IFA) devrait être conduite en collaboration entre le gouvernement et les organismes de développement multilatéraux et bilatéraux. Les organismes de développement se sont mis d'accord sur les points suivants : i) mission conjointe pour les travaux, sous la direction de la BID ; ii) emploi d'une méthodologie unique et assurance de la qualité commune, examen des procédures d'information ; et iii) publication d'une IFA commune. L'IFA sera effectuée sur la base du cadre d'analyse PEFA et de la méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés définie par le CAD-OCDE. L'IFA encouragera les bailleurs de fonds à apporter leur soutien pour poursuivre l'élaboration des systèmes, des processus et des institutions régissant la PFM au Guyana. Elle permettra de renforcer l'harmonisation et la coordination des activités des bailleurs de fonds, et partant de réduire les coûts de transaction et la charge qu'impliquent les différentes prescriptions relatives à l'information pour les projets financés par les bailleurs de fonds.

Tout d'abord, une mission conjointe de la BID et de la Banque mondiale s'est rendue à Georgetown, au Guyana en décembre 2006 pour discuter du calendrier et des modalités de préparation de l'IFA. Ensuite un mémorandum de synthèse a d'abord été rédigé en janvier 2007 afin de préciser les spécificités des liens avec d'autres instruments d'analyse et les rôles respectifs des parties prenantes et présenter le mandat de l'équipe de consultants. Un mécanisme d'assurance de la qualité a été institué afin d'obtenir l'accord sans réserve des acteurs concernés au sujet de ce mémorandum. Le Secrétariat du PEFA a participé à ce processus d'examen.

(\*)Secrétariat du PEFA, *Monitoring Report 2007 Part I*, Washington, mars 2008

#### **v) Évaluation PEFA en Moldova, 2007 : Assurance de la qualité**

L'examen du projet de Rapport de performance par les principales parties prenantes — telles que le gouvernement et les organismes bailleurs de fonds — est un élément déterminant du système d'assurance de la qualité qui permet d'établir un rapport généralement accepté. Le système doit indiquer entre autres comment les observations liées à l'assurance de la qualité ont été traitées par les auteurs. Dans bien des cas, ce point n'est pas clair.

Une méthode d'approche systématique pour le traitement des observations formulées au sujet de l'examen a été mise au point avec l'évaluation de la Moldova, puis adoptée par plusieurs pays par la suite. Elle couvre à la fois les observations du Secrétariat du PEFA et les observations du gouvernement et du groupe de référence des bailleurs de fonds. S'agissant des observations du Secrétariat du PEFA, l'équipe a modifié le premier projet de rapport à la lumière de l'ensemble des commentaires émanant de tous ceux qui avaient participé à l'examen. Un deuxième projet de rapport a été diffusé et le Secrétariat du PEFA l'a reçu pour commenter les réponses à la version

précédente du rapport. Ce questionnaire a pris la forme d'une matrice, portant principalement sur les différents indicateurs et indiquant les observations initiales et les changements introduits dans le rapport suivant. L'équipe a inséré les réponses dans la matrice en précisant les dispositions qu'elle allait prendre pour la version suivante du rapport plus les mesures requises pour les éléments d'information supplémentaires que devait fournir le gouvernement. La version finale du rapport pouvait ensuite être comparée à la matrice pour suivre l'évolution du rapport depuis les observations initiales jusqu'à la version finale.

Dans plusieurs cas, les observations du gouvernement et du groupe de bailleurs de fonds étaient en partie contradictoires. L'équipe a construit une matrice de l'ensemble de ces observations, puis une réunion a été organisée. Au cours de la réunion, l'équipe a passé en revue toutes les observations contradictoires avec le gouvernement et les principaux bailleurs de fonds afin de parvenir à un accord sur chacun des points. Grâce à cette procédure, il est facile de suivre la réponse donnée pour les différentes observations et l'impact des observations depuis le premier projet de rapport jusqu'à la version finale, ce qui donne confiance dans le produit final.

(\*)Secretariat du PEFA, *Report on Early Experience from the Application of the Framework (REEAF)*, Chapitre 4.8, page 34, Banque mondiale, Washington, novembre 2006

#### **vi) Évaluation PEFA dans des provinces du Pakistan, 2007 ; établissement d'un lien entre l'évaluation PEFA et le Programme de réforme de la PFM**

Dans les États pakistanais du Balûchistân, du Panjab et de la Province du Nord-Ouest, le lien entre la mesure de la performance et le Programme de réforme a été établi par le gouvernement et ses partenaires de développement avec le rapport de performance de la gestion des finances publiques (PFM-PR) et le rapport diagnostic. Le rapport diagnostic préparé immédiatement par la même équipe sur la base du PFM-PR était centré sur les causes intrinsèques des points faibles relevés dans les domaines qui avaient obtenu un faible score. Le rapport diagnostic a été établi à l'aide d'un questionnaire visant à assurer la participation la plus étroite du gouvernement au processus d'évaluation et aux décisions concernant les mesures possibles pour améliorer les domaines qui avaient obtenus des scores faibles. Le rapport diagnostic montre pour chaque indicateur de performance insatisfaisant : le score attribué à l'évaluation, la description de l'indicateur et la base sur laquelle le score est fondé, une description narrative des raisons qui expliquent la faiblesse du score et le diagnostic des mesures à prendre pour améliorer l'indicateur afférent à chaque aspect de la performance.

À la suite de l'évaluation, les Gouvernements provinciaux ont affiné leur stratégie de réforme de la PFM et élaboré des plans d'action pour la mise en œuvre des réformes.

Source : Secrétariat du PEFA, *Monitoring Report 2007 Part I*, Washington, mars 2008

## ANNEXE 2

### CADRE DE RÉFÉRENCE CONCERNANT LA PROCÉDURE À SUIVRE POUR ENTREPRENDRE UNE AUTOÉVALUATION

Procédure	Responsabilité	Durée	Observations
<p><b>1. Décision d'entreprendre une évaluation</b></p>	<p>Organe public politique ou administratif de haut rang</p>	<p>Impossible à déterminer de façon précise à l'avance</p>	<p>Plus l'appui fourni vient d'un haut niveau (Bureau du premier ministre par ex.), plus il y a de chances que toutes les entités pertinentes (comme le Parlement) seront couvertes.</p> <p>L'entité chef de file (sans doute le ministère des Finances mais pas nécessairement) rédige le projet de note de synthèse indiquant les objectifs, le champ couvert, la justification et la gestion/ l'organisation de l'évaluation. Les parties prenantes non gouvernementales peuvent être consultées, surtout si ce sont elles qui sont à l'origine de l'évaluation.</p>
<p><b>2. Une fois la décision prise, le gouvernement désigne une équipe de surveillance</b>, dirigée par l'entité chef de file. L'équipe peut inclure les principaux ministères d'exécution et les parties prenantes non gouvernementale, y compris par exemple la Cour des comptes, le Parlement, les organisations de la société civile, la Chambre de commerce et les partenaires de développement).</p> <p>L'équipe de surveillance désigne le responsable de l'évaluation.</p>	<p>L'équipe de supervision assume un rôle de gouvernance</p>	<p>Ditto</p>	<p>Des parties prenantes non gouvernementales ont plus de chances de faire partie de l'équipe de surveillance si le gouvernement a décidé que l'évaluation devrait être effectuée conjointement par le gouvernement et des parties prenantes non gouvernementales et dirigées par une partie prenante non gouvernementale.</p>
<p><b>3. Le responsable de l'évaluation :</b></p> <p>-- Établit l'équipe d'évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- détermine la taille, la composition &amp; le budget</li> <li>- recrute les consultants si nécessaire</li> <li>- désigne le chef d'équipe</li> <li>- organise la formation au cadre d'analyse et les ateliers d'information</li> <li>- détermine les rapports à soumettre</li> </ul>	<p>Gestion &amp; organisation de la phase de préévaluation et d'évaluation et lancement de la phase de post-évaluation</p>	<p>2 mois maximum pour la phase de préévaluation</p> <p>3 mois maximum pour la phase d'évaluation</p> <p>3 mois maximum pour la phase de post-évaluation</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le responsable de l'évaluation pourrait être une petite équipe &amp; inclure des représentants des parties prenantes non gouvernementales.</li> <li>- La taille, la composition, le budget de l'équipe d'évaluation sont fonction du champ couvert par l'évaluation et de la taille géographique du pays. Il faudra éventuellement plus d'une équipe.</li> <li>- Le recours à des consultants dépend des contraintes de temps &amp; de capacité. Le mandat indique : l'objectif et le contenu de la mission, les prestations à fournir</li> </ul>

Procédure	Responsabilité	Durée	Observations
<p>- Détermine le calendrier</p> <p>- Détermine les définitions techniques, les info. à recueillir et les sources</p> <p>- Détermine et gère le processus d'assurance de la qualité</p> <p>- Organise l'examen du projet de rapport par les équipes d'évaluation et de</p>			<p>&amp; les qualifications et l'expérience requises.</p> <p>- La formation devra être conduite par des personnes déjà formées à l'utilisation du cadre d'analyse PEFA (la communauté des formateurs PEFA du secteur privé par exemple).</p> <p>- Atelier d'information organisé par l'équipe d'évaluation à l'intention des membres de l'équipe de surveillance au début de l'évaluation : ½ - 1 jour. Éventuellement aussi un atelier d'information à la fin de la mission.</p> <p>- Les rapports incluent les notes périodiques de l'équipe d'évaluation pendant le travail sur le terrain, les notes d'orientation à l'intention de l'équipe de surveillance à la fin du travail de terrain &amp; l'examen du projet de rapport final avec l'équipe de surveillance après incorporation des commentaires consécutifs à l'assurance de la qualité.</p> <p>- Le calendrier est fonction du champ couvert par l'évaluation et de la taille du pays.</p> <p>-Les définitions techniques incluent par ex. La définition des administrations infranat., les arriérés internes, les fonds extrabudgétaires, la classification des entreprises parapubliques.</p> <p>- Les définitions aident à déterminer les besoins d'information.</p> <p>- L'équipe d'assurance de la qualité pourrait comprendre des parties prenantes du pays concerné (Cour des comptes, membres du Parlement et des milieux universitaires, organisations de la société civile, Chambre de commerce par ex.) et de l'extérieur (partenaires de développement, Secrétariat PEFA par ex.) et des parties prenantes non gouvernementales.</p> <p>- Une fois que l'équipe d'évaluation a incorporé les</p>

<b>Procédure</b>	<b>Responsabilité</b>	<b>Durée</b>	<b>Observations</b>
supervision  - Détermine le début du processus de post-évaluation			observations consécutives à l'assurance de la qualité  - La longueur du processus de post-évaluation dépend de la nature des défaillances du système de PFM mises en lumière par l'évaluation PEFA et de l'ampleur des contraintes politiques, juridiques, institutionnelles et de capacité qui font obstacle à l'application des mesures correctives.  - L'identification des indicateurs PEFA peut être facilement suivie entre les évaluations PEFA et la sélection des indicateurs vérifiables des progrès accomplis dans l'application des mesures visant à remédier aux faiblesses de la performance du système de PFM.
<i>Nombre total de mois</i>		Impossible à déterminer ex-ante	Plus la période d'évaluation est courte, mieux c'est car la pertinence de l'exercice diminue dans le temps.