

Dépenses publiques
PEFA
et responsabilité financière

**Cadre d'évaluation de la performance
de la gestion des finances publiques**

Rapport d'étape 2007
(Première partie : déploiement et qualité)

Secrétariat PEFA
Rapport final

Mars 2008

Table of Contents

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	3
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	5
1. Introduction	11
1.1 OBJECTIFS ET PORTEE DU RAPPORT	11
1.2 CHAMP D'APPLICATION ET SOURCES DES INFORMATIONS POUR CE RAPPORT	12
2. Examen général de l'application du Cadre	14
2.1 RYTHME DE DEPLOIEMENT DU CADRE	14
2.2 TYPES D'APPLICATIONS DU CADRE	15
2.3 COUVERTURE DU SECTEUR PUBLIC	18
2.4 REPARTITION PAR REGION	19
2.5 ÉVALUATIONS REPETEES.....	21
2.6 PARTICIPATION DES ORGANISMES BAILLEURS ET DES AUTORITES DU PAYS PARTENAIRE	23
2.7 OBJET DES EVALUATIONS PEFA	24
2.8 CALENDRIER ET PUBLICATION	25
2.9 CONCLUSIONS RELATIVES AU DEPLOIEMENT DU CADRE.....	26
3. Évaluation de la qualité des évaluations PEFA	28
3.1 RAPPORTS UTILISES AUX FINS DE L'ANALYSE	28
3.2 UTILISATION DE LA SERIE D'INDICATEURS ET DE LA METHODOLOGIE AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	28
3.3 MODIFICATION DE LA SERIE STANDARD D'INDICATEURS	30
3.4 CONFORMITE A LA METHODE DE NOTATION DES INDICATEURS ET PRESENTATION DES ELEMENTS CONCRETS NECESSAIRES.....	31
3.5 RESPECT DE LA COUVERTURE DU RAPPORT SUR LA PERFORMANCE ET DES DIRECTIVES CORRESPONDANTES	37
3.6 PROBLEMES PARTICULIERS A CERTAINS PAYS	42
3.7 COHERENCE DES EVALUATIONS DANS LE TEMPS	46
3.8 CONCLUSIONS AND RECOMMANDATIONS	50
4 Qualité des rapports : éléments déterminants et obstacles	52
4.1 IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX ELEMENTS DETERMINANTS ET DES OBSTACLES	52
4.2 PLANIFICATION CONJOINTE DU PROCESSUS D'EVALUATION PAR LES PARTIES PRENANTES	55
4.3 QUALIFICATIONS DES EVALUATEURS	57
4.4 ADAPTATION DES RESSOURCES AUX CARACTERISTIQUES NATIONALES ET A LA COUVERTURE DE L'EVALUATION.....	60
4.5 MECANISME D'ASSURANCE DE LA QUALITE	63
4.6 APPUI DU SECRETARIAT PEFA	65
4.7 PARTICIPATION ACTIVE DES AUTORITES	66
4.8 RESUME DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS	67
ANNEXES	71
ANNEXE 1 Liste des Applications PEFA à la fin d'août 2007	72
ANNEXE 2 Calendrier des évaluations	78
ANNEXE 3 Couverture et impact des examens du Secretariat PEFA	79

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFR	Région Afrique subsaharienne
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CAS	Stratégie d'aide-pays
CE	Commission européenne
CFAA	Évaluation de la responsabilité financière du pays
CFAP	Classification des fonctions de l'administration publique
CIFA	Évaluation fiduciaire intégrée du pays
CPAR	Rapport d'évaluation de la passation des marchés par pays
DFID	United Kingdom Department for International Development (Ministère britannique du développement international)
EAP	Région Asie de l'Est et Pacifique
ECA	Région Europe de l'Est et Asie centrale
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
IFAC	Fédération internationale des comptables
IFI	Institution financière internationale
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public (de l'IFAC)
LAC	Région Amérique latine et Caraïbes
LdM	Lettres de mission
MENA	Région Moyen-Orient et Afrique du Nord
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non-gouvernementale
PEFA	Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière
PEFAR	Examen des dépenses publiques et de la responsabilité financière
PER	Examen des dépenses publiques

PI	Indicateur de performance
PNG	Papouasie-Nouvelle-Guinée
PPTE	Pays pauvres très endettés
QAG	Groupe d'assurance de la qualité
RP-GFP	Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques
SAR	Région Asie du Sud
SECO	Secrétariat d'État à l'économie (Suisse)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Rappel des faits et objectifs du Cadre

- i. Le programme PEFA a lancé le Cadre de mesure de la performance de la GFP en juin 2005 dans le contexte de « l'Approche renforcée à l'appui de la réforme de la GFP ». **Le Cadre a pour objectifs de :**
 - fournir des informations fiables sur la performance du système, des processus et des institutions de GFP dans le temps ;
 - contribuer au processus de réformes publiques en déterminant la mesure dans laquelle les réformes permettent d'améliorer la performance et en accroissant l'aptitude à établir les résultats positifs produits par les réformes et à en tirer des leçons;
 - faciliter le dialogue sur la performance de la GFP, les besoins de réforme et l'appui des bailleurs en établissant sur une base commune l'évaluation de la performance de la GFP et, partant, contribuer à réduire les coûts de transaction des États partenaires.
- ii. Le présent rapport de suivi intérimaire a pour objet d'identifier et de partager les expériences accumulées au cours des deux premières années de l'application du Cadre et aussi de tirer les leçons de son utilisation et de la planification et de la gestion des processus correspondants. Ces efforts devraient permettre de mieux planifier la poursuite du suivi des applications et la fourniture d'un appui au Cadre. Le rapport sera complété ultérieurement par un rapport sur le suivi de l'impact de l'application du Cadre. Les deux rapports constitueront, conjointement, le rapport d'étape 2007 du PEFA.

Portée et caractéristiques des applications

- iii. Pour établir ce rapport, le Secrétariat a fait le bilan de l'application du Cadre PEFA dans le monde à la fin d'août 2007 et il a examiné en détail les rapports correspondant à 67 applications du cadre PEFA reçus avant la fin de mars 2007. Ces rapports concernent 60 pays. Le nombre beaucoup plus élevé d'applications considérées ne modifie pas de manière importante la pertinence des leçons tirées du Rapport sur les observations initiales préparé en 2006.
- iv. Les évaluations PEFA qui sont affichées sur le site web du PEFA ne constituent pas la totalité des applications. Quinze pour cent de celles qui ont été mises à la disposition du Secrétariat ne remplissaient pas les critères définis par les partenaires PEFA car elles ne reposaient qu'en partie sur le Cadre PEFA. Elles étaient ou bien conçues pour évaluer l'impact de l'aide ou bien n'attribuaient pas de manière formelle des notes aux indicateurs.

- v. Les évaluations PEFA sont entreprises au rythme régulier d'environ trois évaluations par mois, contre 2,4 entre juin 2005 et mars 2006.
- vi. La plus grande partie des évaluations PEFA concernent des pays d'Afrique subsaharienne (38 %) et de la région des Caraïbes et du Pacifique (24 %), les 38 % restants se répartissant entre les autres régions du monde. Le Cadre est utilisé de plus en plus au niveau des administrations infranationales (12 % de toutes les évaluations).
- vii. La Banque mondiale a été le chef de file de 50 % des évaluations PEFA, contre 34 % pour la CE. Les autres entités ont mené 14 % des évaluations. Cette répartition ne s'est guère modifiée au cours de l'année écoulée.
- viii. Plusieurs entités bailleurs de fonds ont collaboré conjointement avec les autorités nationales à la mise en œuvre de l'évaluation dans plusieurs pays. Toutefois, dans 30 % des évaluations, un seul bailleur a géré l'exécution des opérations sans aucune contribution d'autres partenaires bailleurs.

Conclusions et leçons

- ix. Les tentatives déployées pour modifier les indicateurs ou utiliser une méthode de notation différente ont pratiquement cessé, ce qui témoigne de l'acceptation générale du Cadre. Toutefois, certains indicateurs continuent d'être fréquemment exclus des évaluations. Le problème se pose en particulier pour les trois indicateurs couvrant les pratiques des bailleurs et, dans une certaine mesure, pour les trois indicateurs concernant l'administration des recettes.
- x. L'indice de conformité moyens des toutes les versions finales et initiales des rapports reçus est passé de 48 % pour les rapports d'évaluation préparés jusqu'en mars 2006 à 60 % pour les rapports reçus depuis lors. Les problèmes de conformité à la méthodologie de notation, en particulier, ont diminué tandis que les améliorations notées en ce qui concerne la présentation d'éléments concrets sont plus limitées. L'indice de conformité des versions finales des rapports est à ce jour de 57 %.
- xi. Des problèmes de conformité ont été notés pour certains indicateurs et pour leurs composantes. Ces problèmes continuent de faire l'objet des matériels de formation communiquée mais il pourrait être nécessaire d'ajouter certains nouveaux exemples.
- xii. L'analyse de la fréquence des notes et des valeurs de l'indice de conformité, indicateur par indicateur, fait ressortir quelques domaines particuliers dans lesquelles la conception de l'indicateur pose problème, mais souvent seulement dans le cas de l'une des composantes de l'indicateur en question (par exemple, la composante (i) de l'indicateur PI-15, l'indicateur PI-22 et la composante (ii) de l'indicateur D-1). Les difficultés associées à l'obtention d'informations utiles dans le domaine de la passation des marchés à partir de l'évaluation sont souvent également mentionnées.
- xiii. La conformité des rapports continue d'être particulièrement préoccupante lorsque les indicateurs PEFA sont intégrés dans un produit diagnostic autre qu'un RP-GFP. La

proportion des évaluations PEFA constituées par des produits intégrés de cette nature ne s'est pas modifiée depuis mars 2006.

- xiv. La note de synthèse du rapport de performance n'est souvent qu'un résumé analytique du reste du rapport et non pas, contrairement au but recherché, une réelle synthèse regroupant tous les éléments du rapport pour présenter un « profil général » de la performance de la GFP.
- xv. Des évaluations PEFA ont été entreprises pour 13 pays considérés tributaires de leurs ressources minérales. Le Cadre PEFA dispose qu'il importe de faire ressortir les problèmes de GFP particuliers à ces types de pays aussi bien dans la description des évaluations qu'au niveau des indicateurs pertinents. Ces dispositions n'ont généralement pas été suivies dans les rapports.
- xvi. La qualité générale des évaluations PEFA dépend d'un ensemble de facteurs parmi lesquels : i) l'appui de toutes les grandes parties prenantes dans le pays dans lequel s'effectue l'évaluation, ii) l'établissement d'un calendrier d'exécution adéquat, à des périodes appropriées, iii) une équipe bien structurée d'évaluateurs possédant les qualifications requises, iv) l'octroi aux évaluateurs d'un temps suffisant pour collecter et analyser des éléments concrets ; et v) l'existence d'un mécanisme bien défini d'assurance de la qualité au stade de la planification de l'évaluation, de l'identification des évaluateurs, du suivi de l'exécution et de l'examen du rapport.
- xvii. Les obstacles à l'amélioration de la qualité qui ont été identifiés sont, notamment :
 - Une planification inadéquate des travaux d'analyse de la GFP, qui se traduit par des travaux et des missions qui continuent de faire double emploi, et par des évaluations PEFA trop fréquentes dans plusieurs pays.
 - Le manque de coordination des activités des différents bailleurs, en particulier dans les petites États insulaires.
 - La passivité qui caractérise la participation des autorités nationales à la plupart des processus d'évaluation.
 - Une connaissance insuffisante de la part des représentants des autorités — et dans bien des cas également des agents des bailleurs opérant à partir des bureaux nationaux — du Cadre PEFA et des services pouvant être obtenus dans le cadre du programme PEFA/auprès du Secrétariat
 - Le nombre limité de consultants possédant les qualifications requises pour procéder aux évaluations — en particulier dans le cas des évaluations qui doivent être menées dans une langue autre que l'anglais — qui donne lieu à l'emploi de consultants moins qualifiés et/ou de retards dans l'exécution de l'évaluation.
 - L'insuffisance des ressources pouvant être consacrée au financement des évaluations, en particulier dans les petits pays, qui se traduit par des équipes

d'évaluation qui n'ont pas les connaissances requises pour évaluer tous les indicateurs et /ou n'ont pas suffisamment de temps pour collecter des éléments concrets adéquats.

- Le fait que des mécanismes d'assurance de la qualité propres aux pays concernés ne soient pas toujours mis en place dès le départ avec la participation de toutes les principales parties prenantes et des importantes organisations d'où proviennent les ressources. Ce problème se pose de manière encore plus aigüe lorsque le statut de l'évaluation PEFA au sein de l'entité chef de file n'est pas clairement établi et que les directives internes de cette entité n'exigent pas la participation d'intervenants externes à l'assurance de la qualité
- xviii. Le recours à bon escient à des évaluations répétées et à la comparaison des notes attribuées pour suivre les progrès de la performance de la GFP dans le temps commence à poser un problème crucial auquel il importe de s'attaquer résolument. En 2006, des évaluations PEFA ont été entreprises dans sept pays qui avaient déjà fait l'objet d'une évaluation en 2005. Aucune de ses sept évaluations ne permet de tirer de conclusions claires sur les progrès accomplis au niveau de la performance de la GFP. Une étude réalisée en 2007, toutefois, vise pour la première fois à suivre l'évolution de la performance dans les PPTTE entre 2001 et 2006 sur la base des évaluations antérieures des PPTT et les récents rapports PEFA dans 15 pays.
- xix. La rapidité avec laquelle les évaluations peuvent être achevées et les rapports finaux communiqués sont des questions qui préoccupent les partenaires PEFA. Des améliorations ont été notées en 2007, mais il importe réaliser de plus amples progrès pour présenter les rapports finals des produits intégrés de la Banque mondiale en temps voulu et pour afficher sur le web aussi bien les évaluations menées par la Banque mondiale que par la CE.

Recommandations

- xx. Il pourrait être souhaitable de déterminer, dans le cas des quelques composantes des indicateurs qui semblent poser des problèmes de conformité particuliers, si l'apport de modifications auxdites composantes contribuerait à assurer l'attribution de notes plus cohérentes. Il importe à cet égard de décider s'il convient d'entreprendre une révision des indicateurs de portée très limitée à ce stade ou de replacer l'apport d'une solution à ces problèmes dans le contexte d'une adaptation plus approfondie du Cadre à une date ultérieure.
- xxi. De nombreuses évaluations répétées étant actuellement prévues, il importe de présenter (sur le site web) des directives générales sur l'utilisation des notes attribuées aux indicateurs pour suivre les progrès et d'intégrer ces directives dans les matériels de formation.
- xxii. Une haute priorité doit continuer d'être donnée à la préparation d'une Synthèse de l'évaluation qui apporte d'utiles éléments à l'établissement de l'ordre de priorité et au séquençage des réformes de la GFP. Des matériels de formation mettant l'accent sur

cette fonction ont été conçus, et testés, pour aider les auteurs des rapports. Des directives doivent être préparées et affichées sur le site web. Ces directives devraient aussi faciliter le passage de l'évaluation proprement dite à la planification des mesures de réforme et à la formulation de recommandations basées sur l'analyse des causes fondamentales de l'insuffisance des résultats.

- xxiii. Les directives limitées fournies par le Cadre pour l'évaluation de la GFP dans les pays tributaires des revenus provenant des ressources extractives n'ont pas été suivies de manière notable dans le cadre des évaluations PEFA entreprises dans ces pays. Il est suggéré d'accorder une plus grande attention à cette question dans le contexte du soutien technique que le Secrétariat fournit à chaque étape du processus d'exécution.
- xxiv. Au niveau national, les autorités et tous les principaux bailleurs doivent préparer des plans à moyen terme pour les travaux d'analyse de la GFP, qui identifient clairement le calendrier des évaluations PEFA et leur lien avec d'autres études analytiques.
- xxv. Les évaluations PEFA menées pour les petits États insulaires doivent être coordonnées dans le temps et au niveau de la sous-région par l'intermédiaire d'organisations sous-régionales pertinentes, le cas échéant, ou par la constitution de groupes de coordination de bailleurs à ce niveau. Il conviendrait de chercher dans toute la mesure du possible à mettre en commun les fonds nécessaires à l'exécution de ces évaluations dans les petits pays ou à les cofinancer.
- xxvi. Les responsables aux sièges des organismes bailleurs de fonds/des IFI doivent s'informer mutuellement des analyses de la GFP qu'ils prévoient d'effectuer, du moins pour l'année qui suit, et d'intégrer ces plans dans les efforts de coordination au niveau des pays.
- xxvii. La diffusion d'informations sur le PEFA aux autorités des pays partenaires doit être renforcée par l'intermédiaire d'organismes mondiaux et régionaux dans lesquels les États sont largement représentés. Ces efforts doivent être complétés par l'offre aux autorités nationales de formations poussées portant sur le Cadre PEFA. Le programme PEFA n'ayant ni les ressources humaines ni les ressources financières requises pour assurer ce type de formations, il pourrait être nécessaire d'obtenir des fonds des différents organismes bailleurs au cas par cas.
- xxviii. Un accès direct doit être donné aux représentants des autorités nationales, sur le site PEFA, dans les principales langues pertinentes, à une série d'exposés à jour directement utilisables ainsi qu'aux directives correspondantes.
- xxix. Les organismes bailleurs doivent veiller à ce que leurs agents sur le terrain qui traitent des questions de GFP connaissent bien le Cadre PEFA et les services offerts par le Secrétariat, et s'assurer que les principaux responsables de la gestion des évaluations PEFA ont reçu une formation approfondie en ce domaine.
- xxx. Il importe de renforcer les capacités de formation PEFA à l'échelle mondiale grâce à la constitution de capacités dans certains instituts de formation, dans des bureaux d'études chevronnés et au sein de grandes organisations bailleurs de fonds. Les

instituts de formation pourraient ainsi offrir des cours à tous les participants intéressés (bailleurs, représentants des autorités et consultants). Cet objectif hautement prioritaire est déjà intégré dans la stratégie de formation du programme PEFA. Le renforcement des capacités de formation devrait viser à équilibrer les capacités d'évaluation PEFA dans les grandes langues requises en privilégiant d'autres langues que l'anglais.

- xxxi. Lorsqu'ils organisent des formations, les partenaires PEFA doivent prévoir des sessions consacrées à des domaines spécialisés (recettes, audits, passation des marchés, etc.). Le Secrétariat devra préparer des matériels pertinents pour ces sessions en vue de leur approbation par les experts techniques de ses partenaires ou d'autres organismes pertinents.
- xxxii. Il importe de concevoir des instruments pratiques et faciles à utiliser pour aider les consultants, ou tous autres responsables d'une évaluation, à exécuter toutes les phases de leur mission aussi efficacement que possible. Il s'agit là d'une responsabilité qui incombe de manière systématique et spécifique au Secrétariat.
- xxxiii. Il importe que les principaux organismes chefs de file identifient les moyens de surmonter les obstacles institutionnels et techniques à la conception d'un mécanisme d'examen par les pairs propre aux rapports sur la performance de la GFP.
- xxxiv. Les organismes qui assurent la gestion/coordination des évaluations PEFA doivent veiller à ce que le Secrétariat soit impliqué, dans toute la mesure du possible, à toutes les étapes du processus d'évaluation, notamment au niveau de l'examen des notes de synthèse, des lettres de mission et des versions initiales des rapports.
- xxxv. Certaines de ces propositions sont déjà en voie d'exécution. Un grand nombre des messages fondamentaux seront repris dans une note sur les bonnes pratiques pour l'exécution des évaluations PEFA.

1. Introduction

1.1 Objectifs et portée du rapport

1. Le programme PEFA vise à améliorer l'efficacité de l'aide par le biais de l'Approche renforcée à l'appui de la réforme de la GFP qui a trois composantes :

- Un programme piloté par le pays – c'est-à-dire une stratégie de réforme de la GFP et un plan d'action dirigés par le pays
- Un programme d'appui coordonné – c'est-à-dire un programme intégré pluriannuel d'activités de GFP qui appuie la stratégie de GFP de l'État sur laquelle il s'aligne, et dont l'application est coordonnée avec les entités bailleurs de fonds et les institutions financières qui le soutiennent.
- Une source d'informations partagées – c'est-à-dire un cadre de mesure des résultats qui fournit des informations systématiques sur la performance de la GFP dans un pays, et notamment les progrès accomplis dans le temps.

2. Le Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP a été conçu pour permettre de constituer cette source d'informations partagées dans le contexte de l'Approche renforcée. La version définitive et officielle du Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP (ci-après appelé le « Cadre ») a été publiée en juin 2005. Le **Cadre a pour objectifs** de :

- fournir des informations fiables sur la performance du système, des processus et des institutions de GFP dans le temps ;
- contribuer au processus de réformes publiques en déterminant la mesure dans laquelle les réformes permettent d'améliorer la performance et en accroissant l'aptitude à établir les résultats positifs produits par les réformes et à en tirer des leçons;
- faciliter le dialogue sur la performance de la GFP, les besoins de réforme et l'appui des bailleurs en établissant sur une base commune l'évaluation de la performance de la GFP et, partant, contribuer à réduire les coûts de transaction des États partenaires.

3. En 2006, un premier rapport de suivi de l'application du Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP – intitulé Rapport sur les observations initiales de l'application du Cadre PEFA (REEAF) – a été préparé. Il a été achevé en novembre 2006 et diffusé à partir du site web du PEFA en décembre. Le Comité directeur du PEFA a décidé qu'un suivi, en deux parties, devrait être effectué en 2007. Les **objectifs de chaque partie du suivi** consistaient à :

Première partie

- a) Se reporter aux conclusions du REEAF pour suivre l'évolution de la conformité au Cadre et des paramètres des processus ;
- b) Parvenir à des conclusions plus fermes, car le nombre de rapports, et notamment de versions finales des rapports, sera nettement plus élevé qu'au début de 2006 ;
- c) Identifier de nouveaux « exemples de bonnes pratiques » en vue de leur diffusion et de leur utilisation dans le cadre de formations ;

- d) Analyser les données relatives aux notes attribuées au niveau de groupes de pays, si cette manière de procéder faciliter l'identification de problèmes particuliers auxquels il importe de s'attaquer pour les groupes de pays considérés;

Deuxième partie

- e) fournir des informations sur l'utilisation effective des évaluations basées sur le PEFA, qui n'est abordée que dans une mesure très limitée dans le REEAF ;
- f) examiner, dans la mesure du possible, la contribution des évaluations à la réalisation des objectifs de l'Approche renforcée.

4. Les **rapports** sur les opérations de suivi pour 2007 sont **organisés** comme indiqué ci-après. Le présent Rapport d'étape présente les conclusions de la première partie des travaux de suivi 2007. Une note d'orientation sur les « Bonnes pratiques pour l'application du Cadre de mesure de la performance de la GFP », qui s'inscrit dans le droit-fil de ce rapport d'étape, est en cours de préparation. Les résultats de la deuxième partie des travaux de suivi feront l'objet d'un rapport distinct intitulé « Évaluation de l'impact du Cadre PEFA » qui est actuellement préparé par un consultant indépendant.

5. Le chapitre 2 du présent rapport décrit en termes généraux l'application dans le monde du Cadre de mesure de la performance de la GFP depuis son lancement officiel en juin 2005 jusqu'à la fin d'août 2007. Les chapitres 3 et 4 analysent les questions de contenu et de conformité au Cadre pour tous les rapports d'évaluation basés sur le PEFA qu'avait reçus le Secrétariat PEFA à la fin de mars 2007 et examine plus précisément l'évolution de la conformité entre la période d'application initiale, telle que décrite dans le Rapport sur les observations initiales (juin 2005- mars 2006) et l'année suivante (avril 2006-mars 2007).

1.2 Champ d'application et sources des informations retenues pour ce rapport

6. Les informations sur le déploiement du Cadre dans le monde proviennent des bilans périodiques établis par le Programme PEFA depuis le lancement officiel du Cadre. Le bilan le plus récent a été achevé le 29 août 2007. La liste des rapports d'évaluation couverts par ce bilan figure à l'annexe 1.

7. Les documents de base utilisés pour l'analyse du contenu et de la conformité, aux chapitres 2 et 3, se composent de 58 rapport d'évaluation PEFA reçus par le Secrétariat durant la période de 22 mois allant du milieu de juin 2005 à la fin de mars 2007, sous réserve que ces rapports soient basés sur la version finale du Cadre. Ces documents comprennent les 23 rapports à partir desquels le Rapport sur les observations initiales a été établi.

8. Douze applications du Cadre PEFA ont été classées dans la catégorie « autre applications » en raison des caractéristiques particulières qu'elles présentent. Elles ne remplissent pas les conditions nécessaires pour pouvoir être considérées comme des évaluations de la

performance de la GFP basées sur le PEFA¹ PEFA mais sont néanmoins des applications qui utilisent le Cadre PEFA ou s'en inspirent. Un grand nombre de ces applications sont des études de pays réalisées dans le contexte de l'Évaluation du soutien au budget général. Elles sont indiquées ici à des fins d'exhaustivité mais elles ne sont généralement pas analysées dans le contexte du rapport. Elles sont de temps à autres mentionnées lorsqu'elles ont un lien important avec les principales évaluations PEFA.

9. Il est parfois fait référence à certaines applications PEFA dont le Secrétariat a connaissance mais qui n'a pas, en fait, pris connaissance, puisque l'un des objectifs du suivi est de renforcer le partage d'informations entre les utilisateurs du Cadre.

10. D'autres informations utilisées aux fins de la préparation du présent rapport proviennent de notes communiquées au Secrétariat par un certain nombre de chefs des équipes d'évaluation et de représentants des bailleurs chefs de file, qui résument leurs observations sur l'utilisation du Cadre. Les commentaires portent sur la facilité ou les difficultés du processus de réalisation d'une évaluation basée sur le Cadre au niveau d'un pays ainsi que sur la coordination des bailleurs et l'adhésion du pays au processus. Une vingtaine de chefs d'équipe ou de représentants des bailleurs ont fourni de telles informations, essentiellement par courriel ou lors d'entretiens téléphoniques. Il n'a pas été jugé nécessaire de procéder à des entretiens téléphoniques avec les représentants des autorités nationales à ce stade (ces entretiens ont eu lieu durant la deuxième phase des travaux de suivi) et il n'a pas été possible de procéder à des visites de suivi sur le terrain faute d'avoir les ressources nécessaires.

¹ Les critères en question sont : l'utilisation d'un nombre élevé d'indicateurs de performance PEFA et l'attribution d'une note à ces indicateurs conformément aux directives du Cadre de mesure de la performance de la GFP. Par exemple, les rapports qui se fondent sur le Cadre mais ne notent pas les indicateurs ne sont pas considérés être des évaluations PEFA. Les rapports utilisant des indicateurs modifiés ne sont pas non plus considérés comme des évaluations PEFA.

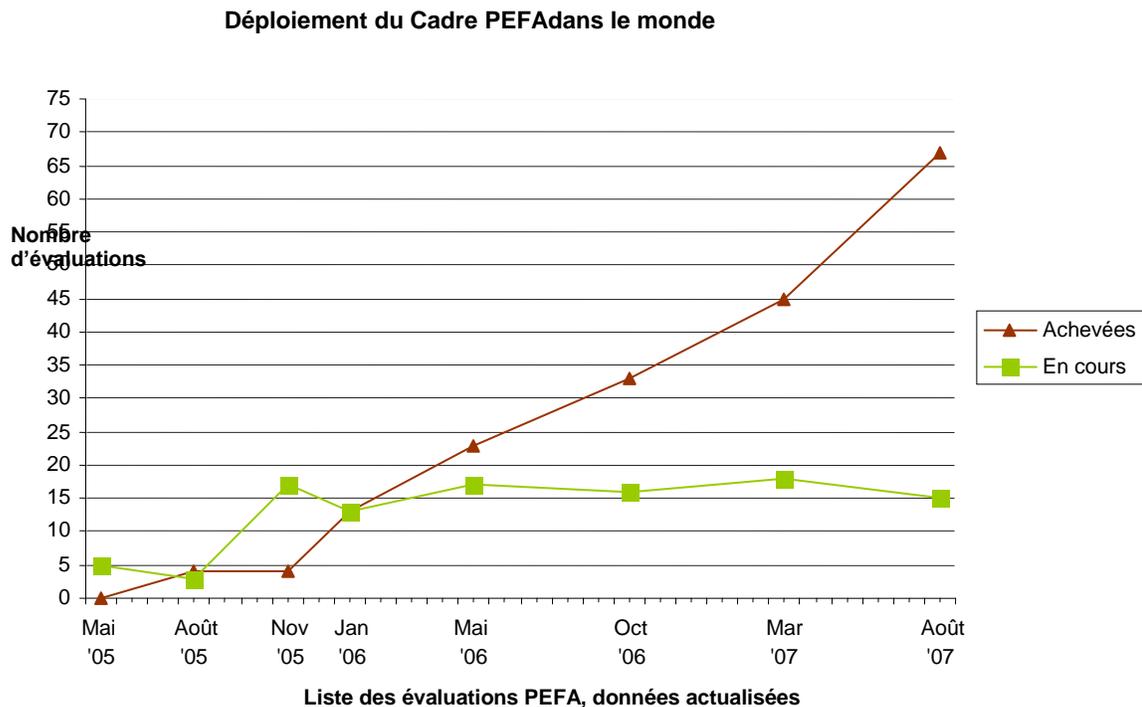
2. Examen général de l'application du Cadre

2.1 Rythme de déploiement du Cadre

11. Au cours de la période de 26 mois et demi qui a suivi le lancement officiel du Cadre c'est-à-dire du milieu de juin 2005 à la fin d'août août 2007, 67 évaluations PEFA ont été achevées pour l'essentiel et communiquées — au moins sous forme de version initiale complète— aux autorités des pays évalués ainsi qu'aux organismes bailleurs de fonds ayant appuyé ou assuré l'exécution de l'évaluation². Ce chiffre représente, en moyenne, environ 2,5 évaluations sur la base du Cadre PEFA achevées pour l'essentiel chaque mois pendant cette période. Le rythme des évaluations s'est nettement accéléré après novembre 2005 comme le montre le diagramme 1, et le nombre moyen d'évaluations réalisées chaque mois s'est établi à 3,0. Le nombre d'évaluations basées sur le Cadre PEFA entreprises à un moment quelconque de la période, de l'ordre de 15, est aussi resté stable. L'accroissement du rythme de déploiement du Cadre observé durant l'année qui a suivi son lancement officiel s'explique par le fait qu'il a fallu du temps pour que les principales parties prenantes s'entendent sur la manière d'utiliser le Cadre pour procéder aux travaux d'analyse de la GFP qui étaient prévus et, par la suite, planifient les évaluations. Certaines des évaluations entreprises avant novembre 2005 n'ont pas été menées sur la base d'un tel accord entre les parties prenantes ou bien ont adopté le Cadre dans le contexte des travaux entrepris sans avoir planifié de manière adéquate la manière de l'appliquer, ce qui a engendré certains problèmes qui seront examinés dans la suite du présent rapport.

² Des versions initiales des rapports ont été établies pour d'autres évaluations, mais ou bien elles n'ont pas été achevées ou bien elles étaient réservées à un usage interne ou bien elles n'ont pas été soumise de manière officielle au gouvernement partenaire.

Diagramme 1



12. Les 67 rapports couvrent au total 60 pays. Si ces deux chiffres sont différents, c'est parce que des évaluations au niveau de l'administration centrale ont été effectuées à deux reprises, en 2005 et en 2006, dans trois pays (Ghana, Tanzanie, Malawi), que des évaluations distinctes ont été menées au niveau d'entités infranationales différentes dans un pays (Pakistan) et que des évaluations distinctes ont été effectuées pour l'administration centrale et pour des administrations infranationales dans deux pays (Tanzanie et Ouganda).

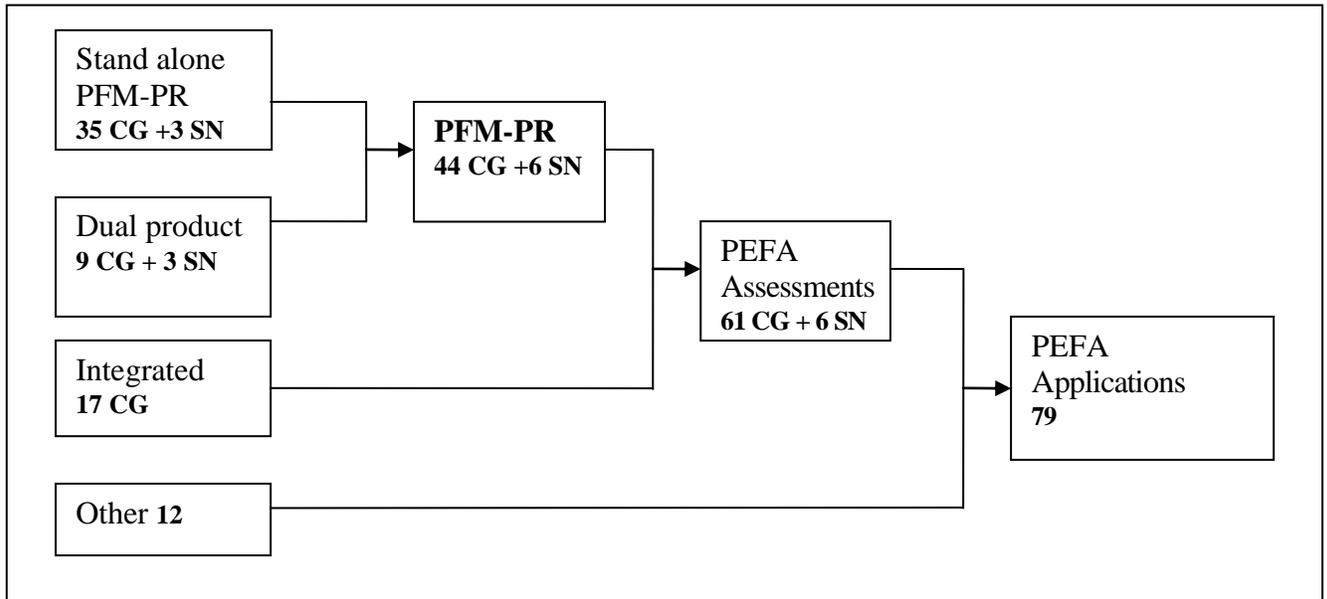
2.2 Types d'applications du Cadre

13. Dans le Rapport sur les observations initiales, les applications qui ont été faites du Cadre étaient regroupées en trois catégories qui correspondent à des type de rapports : i) les rapports « indépendants » dont la structure et le contenu sont fondamentalement ceux de rapports sur la performance de la gestion des finances publiques (RP-GFP) ; ii) des rapports dont la structure et le contenu sont celles de différents produits d'analyse qui intègrent l'évaluation fondée sur les indicateurs ; et iii) des rapports intégrant un rapport de type RP-GFP dans une annexe, un volume ou un rapport spécifique d'une analyse de plus vaste portée, c'est-à-dire un produit « conjoint ». La répartition des rapports établis à la fin d'août 2007 suivant cette classification est présentée dans le diagramme 2.

14. Un certain nombre d'autres applications du Cadre ont été incluses dans le diagramme pour en assurer l'exhaustivité. Ces dernières ne sont pas considérées comme de véritables évaluations PEFA parce qu'il existe des divergences importantes entre le contenu du Cadre et la manière dont il a été utilisé pour l'évaluation. En effet, ces évaluations de la GFP n'utilisent qu'une gamme réduite d'indicateurs de performance du Cadre ou n'utilisent pas sa

méthodologie de notation. Douze applications de ce type ont été recensées. De plus amples détails sont présentés à l'annexe 1.C.

Diagramme 2 : Différents types de rapports PEFA au 29 août 2007



15. Entre juin 2005 et août 2007, la version initiale intégrale ou la version finale de **Rapports sur la performance de la gestion des finances publiques (RP-GFP)** a été produite pour 50 évaluations basées sur le Cadre PEFA, soit 75 % du total. Ces évaluations rentrent dans les catégories des rapports indépendants et des produits conjoints.

16. Le fait que le RP-GFP soit inclus dans un rapport d'analyse de plus vaste portée ou qu'il constitue un rapport indépendant tient davantage à l'utilisation qui est faite du rapport et aux liens entre le rapport et la planification des mesures de réforme et autres travaux d'analyse qu'à la nature et aux caractéristiques de l'évaluation même, qui n'est pas modifiée par le fait qu'elle est réalisée ou non conjointement à d'autres analyses ou travaux de planification. Les activités de planification n'ont généralement aucune incidence sur la nature et les caractéristiques du rapport sur la performance de la GFP.

17. Les produits conjoints, qui constituaient un tiers des évaluations PEFA en mars 2006, ne représentaient plus qu'un peu moins du cinquième des évaluations 17 mois plus tard. Seulement cinq des nouvelles évaluations sont des produits conjoints et trois d'entre elles ont été menées au niveau infranational dans les provinces pakistanaises. Seulement deux nouveaux produits conjoints ont été établis au niveau de l'administration centrale ; ils concernent l'Albanie et le Kenya.

18. Un **rapport intégré** est un produit d'analyse autre que le RP-GFP qui incorpore la notation des indicateurs PEFA dans l'analyse de la GFP figurant dans le corps du rapport. Les notes attribuées aux indicateurs PEFA sont généralement présentées dans des tableaux constituant une annexe de 5 à 10 pages à un document qui a un format différent du RP-GFP, et qui a généralement pour objet de faciliter la préparation d'un plan d'action. En règle générale, les produits intégrés sont des CFAA, des PER (parfois même une combinaison de ces deux types de rapports, éventuellement un CPAR) ou, dans le cas de la Syrie, une note d'assistance technique.

19. En août 2007, 17 produits intégrés avaient été recensés, qui constituaient 25 % de la totalité des rapports d'évaluation basés sur le PEFA. Ce chiffre, qui était de sept à la date du Rapport sur les observations initiales, représente donc une augmentation de 140 %, mais ce taux d'accroissement demeure inférieur à celui du nombre de RP-GFP qui s'est accru de 315 % au cours de la même période. La Banque mondiale a été l'organisme chef de file pour tous les produits intégrés, à l'exception de l'analyse pour la Syrie qu'elle a réalisée avec le FMI. L'application du Cadre PEFA à la RDP lao a été menée par la CE et le rapport correspondant a été intégré dans un PER de la Banque mondiale.

20. Le recours à des produits intégrés est plus fréquent en Amérique latine (30 % de tous les rapports) et dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (67 %) mais il est également relativement courant en Afrique subsaharienne (27 %), notamment dans les pays francophones.

21. La catégorie « **autres** » des types d'application PEFA comprend 12 rapports, dont sept rapports nationaux qui faisaient partie intégrante de l'Évaluation conjointe de l'appui au budget général 1994-2004 en date de mai 2006. Cette étude, à des fins de standardisation et de comparabilité, a été structurée suivant les grandes lignes du cadre des indicateurs PEFA mais utilise une méthode de notation différente reposant sur une échelle à trois niveaux (satisfaisant, moyen et faible) sans référence directe aux échelles définies pour les indicateurs PEFA. Cette évaluation a été parrainée par 19 organismes d'aide bilatéraux et cinq organismes multilatéraux et par sept pays partenaires.

22. Les autres rapports inclus dans cette catégorie sont, notamment :

- une évaluation de la GFP en 2005 au Bangladesh, effectuée par un consultant de la Banque mondiale sur la base d'une série d'indicateurs modifiés et d'un système de notation également modifié.
- Une note interne du FMI sur la performance de la GFP en 2006 en Haïti, sur la base d'une mise à jour des indicateurs définis pour les PPTE qui présentait, toutefois, des notes pour les indicateurs PEFA basées sur les informations collectées pour l'évaluation des indicateurs PPTE. Les notes attribuées aux indicateurs PEFA n'ont pas été communiquées aux autorités nationales.
- Un rapport d'évaluation préparé par le DFID pour le Bangladesh, présentant des notes pour les indicateurs PEFA qui ont été ajustées rétrospectivement pour 1992 et 2006, qui avait pour objet de déterminer l'impact de la réforme de la GFP dans le pays.

- Une mise à jour des indicateurs PEFA pour 2006 dans le cas de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, intégrée dans un Document de stratégie pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée établi par la BASD. Les notes reproduites dans ce document ne s'accompagnent d'aucune analyse et ne font l'objet que de quelques commentaires.
- Une évaluation de la GFP pour 2006 au Nigéria, effectuée par la Banque mondiale sur la base des indicateurs standards PEFA (à l'exception de quelques modifications mineures) ayant la structure habituelle des rapports sur la performance de GFP. Ce rapport ne présente pas de notes pour les indicateurs mais le texte de l'analyse est suffisamment détaillé pour permettre à un spécialiste de la GFP d'en déduire les notes correspondantes.

2.3 Couverture du secteur public

23. Entre juin 2005 et août 2007, le Cadre a été utilisé dans une large mesure dans 61 évaluations de la performance de l'administration centrale mais aussi pour six évaluations de la performance d'administrations infranationales, soit 9 % des évaluations³. Ces différentes évaluations ont fait l'objet de rapports indépendants ou ont constitué une partie d'un produit conjoint.

24. Deux évaluations (Ouganda 2005 et Tanzanie 2006) ont examiné la performance à la fois au niveau de l'administration centrale et à celui des administrations infranationales. C'est également le cas pour le Nigéria où des évaluations de la GFP ont été entreprises en parallèle pour les administrations de quatre États et pour l'administration centrale. Toutefois, les rapports du Nigéria n'ont pas été considérés avec les autres évaluations PEFA car ils n'attribuent aucune note aux indicateurs de performance.

25. L'application du Cadre PEFA au niveau infranational ayant été examinée de manière détaillée dans un rapport distinct préparé dans le cadre d'une mission de consultation PEFA, le présent rapport d'étape couvre les 61 évaluations PEFA menées au niveau de l'administration centrale.

26. Le Cadre PEFA semble aussi répondre à un besoin des analyses des systèmes de GFP au niveau infranational et pourrait même également être utile au niveau sectoriel. Maintenant que 9 % des rapports sur la performance sont effectués au niveau infranational, des efforts sont déployés pour appliquer le Cadre à l'analyse de la GFP au niveau sectoriel dans le contexte des SWAs. Les analystes qui souhaitent utiliser le cadre aux niveaux infranational ou sectoriel sont souvent tentés de modifier la série d'indicateurs pour l'adapter à leurs besoins. Il est possible que le Secrétariat ne soit pas au fait de toutes les initiatives qui ont été prises car il n'a à ce jour connaissance d'efforts déployés pour utiliser les indicateurs PEFA au niveau sectoriel que dans le cas de la Jordanie et de l'Égypte⁴. La constitution unilatérale

³ Abstraction faite des applications au niveau infranational effectuées dans le cadre de la version 2004 du rapport (Éthiopie, Panjab 2005) et des quatre rapports inspirés par le Cadre PEFA établis au niveau des États du Nigéria qui ne notent pas les indicateurs.

⁴En Égypte, la Banque mondiale a préparé une IFMCA pour déterminer si les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau et des transports étaient dotés de systèmes de gestion financière acceptables dans le cadre du PER pour ce pays. L'IFMCA a examiné, indirectement, la qualité des systèmes de gestion financière en place au niveau des gouvernorats et des districts, et a déterminé comment développer ces systèmes de manière à

de séries d'indicateurs modifiés dans le but d'étendre la couverture de l'analyse au-delà du champ d'application type de l'administration centrale pourrait réduire la mesure dans laquelle les initiatives PEFA peuvent contribuer à l'harmonisation des procédures et à la réduction des coûts de transaction. Plusieurs organismes bailleurs de fonds ont demandé que soient formulées des directives pour l'application du Cadre au niveau infranational et au niveau sectoriel, par exemple dans le contexte des activités **conjointes** des membres du CAD de l'OCDE dans le domaine de la gestion des finances publiques. Le Comité directeur du PEFA a pris note de la nécessité d'établir des directives pour l'application du cadre au niveau des administrations infranationales et une étude a été entreprise à cette fin.

27. La créativité dont il est fait preuve montre clairement l'intérêt porté à des indicateurs de la performance de la GFP transparents et fondés sur des éléments concrets, respectant des normes internationales généralement agréées, c'est-à-dire la base sur laquelle le Cadre PEFA a été formulé dans le but de mener des évaluations au niveau de l'administration centrale. Elle constitue également un défi pour le programme PEFA, qui doit coordonner et intégrer les adaptations qui peuvent lui être apportées pour éviter que les interventions menées ne débouchent sur une plus grande fragmentation des analyses et une dégradation de la coordination et de l'harmonisation. L'application du Cadre au niveau sectoriel est une proposition nouvelle et ne devrait pas être le principal objectif du programme PEFA tant qu'il continuera d'être nécessaire de déployer des efforts importants pour assurer la qualité des évaluations au niveau de l'administration centrale et leur conformité aux principes et aux normes du Cadre.

2.4 Répartition par Région

28. La répartition des évaluations PEFA par région⁵ est indiquée au diagramme 3 ci-après. Environ 30 % des rapports couvrent des pays d'Afrique subsaharienne. Un tiers de ces derniers concernent l'Afrique francophone, ce qui témoigne d'une évolution nouvelle par rapport l'année précédente pour laquelle une seule évaluation portait sur un pays d'Afrique francophone (Congo- Brazzaville).

29. Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont fait l'objet de 16 évaluations (24 %), dont 15 ont été menées au niveau de l'administration centrale. Dix de ces évaluations concernent des États insulaires des Caraïbes, quatre autres des pays d'Amérique centrale. Une seule d'entre elles (qui concerne le Paraguay) a été achevée en Amérique latine, si l'on fait abstraction de l'évaluation couvrant la ville de Bogotá (Colombie).

30. Le pourcentage des évaluations menées dans les Régions Asie de l'Est et Pacifique, d'une part, et Europe et Asie centrale, d'autre part est, dans chaque cas, de 12 à 13 %. Cinq des huit rapports établis dans la Région Asie de l'Est et Pacifique concernent des petits États

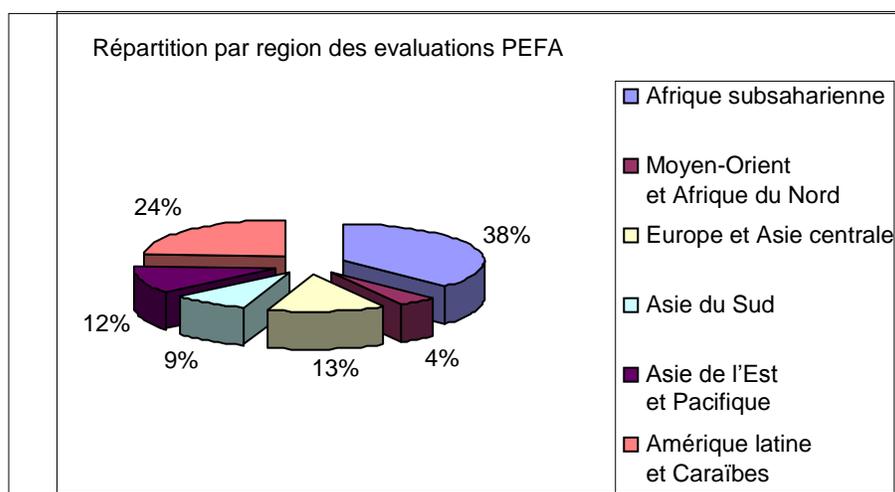
appuyer les initiatives de décentralisation de l'État. Les rapports ont fait appel à certains indicateurs PEFA pour mesurer les progrès accomplis dans les secteurs sélectionnés.

⁵ Les Régions visées ici sont celles définies par la Banque mondiale, à savoir les Régions Afrique (AFR), Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA), Europe et Asie centrale (ECA), Asie du Sud (SAR), Europe de l'Est et Asie centrale (EAP) et Amérique latine et Caraïbes (LAC). Le rapport mentionne aussi à quelques reprises les pays de l'OCDE qui constituent l'essentiel des autres pays, à quelques chevauchements près.

insulaire comptant moins d'un million d'habitants (Fidji, Samoa, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu).

31. Trois évaluations PEFA (couvrant la Syrie, la Cisjordanie et Gaza et la Jordanie) étaient en cours dans la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord en août 2007. L'Afghanistan, le Népal et le Bangladesh sont les trois seuls pays d'Asie du Sud dans lesquels une évaluation a été effectuée au niveau de l'administration centrale. Au Pakistan, le Cadre a été systématiquement appliqué au niveau des administrations infranationales/provinciales, et trois rapports de performance ont été produits en août 2007.

Diagramme 3



32. Il peut être difficile de déterminer la **tradition administrative** d'un pays, sauf peut-être en Afrique subsaharienne. Les petits États insulaires des Caraïbes ont souvent amalgamé des principes provenant de traditions différentes (anglaise, espagnole, française et parfois hollandaise). Un pays comme le Rwanda est francophone et a été soumis de manière indirecte à l'influence française par l'intermédiaire de ses relations avec la Belgique ; toutefois son système est, depuis quelque temps, davantage influencé par les systèmes anglophones. Des efforts ont cependant été faits pour classer les évaluations PEFA en fonction de la tradition administrative du pays, comme le montre le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: Utilisation du Cadre PEFA par région et par tradition administrative

Nombre de pays	Type de tradition administrative					
	Région	Total	Britannique	Française	Espagnole/Portugaise	Russe	Autres / Mixtes
Afrique subsaharienne	20	8	8	3		1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	3	1	1	-		1
Europe et Asie centrale	9	-	-	-	4	5
Asie du Sud	4	3	-	-		1
Asie de l'Est et Pacifique	8	4	1	1		2
Amérique latine et Caraïbes	16	8	-1	7		-
Total	60	24	11	11	4	10

Note : Comprend le Pakistan où les évaluations n'ont porté que sur les niveaux infranationaux.

33. La proportion des pays couverts par des évaluations PEFA est particulièrement élevée dans les régions de l'Afrique subsaharienne et des Caraïbes (où plus de 80 % des pays sont couverts) et est relativement élevée dans les régions de l'Europe de l'Est et Asie centrale, de l'Asie du Sud et de l'Asie de l'Est et Pacifique (40 à 60 % des pays). Elle est faible dans la région du Moyen-Orient et Afrique du Nord et de l'Amérique latine. Peu de pays de l'OCDE ont fait l'objet d'une évaluation mais celle qui est consacrée à la Norvège est déjà bien avancée.

34. En 2006/2007, le Cadre a été appliqué de manière à couvrir une gamme beaucoup plus diversifiée de pays. Si presque la moitié de ceux qui ont fait l'objet d'une évaluation au cours de l'année qui a suivi le lancement du Cadre étaient de tradition administrative britannique, cette proportion a quelque peu diminué pour s'établir à 40 % 17 mois plus tard.

35. Neuf rapports d'évaluation (dont quatre rapports intégrés) ont été soumis seulement en français au Secrétariat (Burkina Faso, Congo, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Madagascar, Mali, Sao Tomé, Togo), et deux autres ont été soumis en espagnol (République Dominicaine, Nicaragua). Tous les autres ont été initialement rédigés en anglais et, dans certains cas, ont été traduits dans la langue officielle du pays concerné.

2.5 Évaluations répétées

36. Le nombre d'évaluations répétées de la performance est très limité à ce jour. Sept évaluations de ce type ont été recensées, comme indiqué dans le tableau 2 ci-après.

Tableau 2. Pays pour lesquels des évaluations répétées ont été effectuées

Country	1 ^e évaluation (2005)	2 ^e évaluation (2006)
Bangladesh	Tableau de l'évaluation inclus dans la CAS, non accompagné du rapport intégral	Mise à jour utilisée pour un exercice interne d'évaluation de projet
Ghana	Étude sur documents débouchant sur la notation de 20 indicateurs	Évaluation PEFA complète avec RP-GFP
Madagascar	Évaluation basée sur la version préliminaire du Cadre PEFA de 2004	Évaluation PEFA complète avec RP-GFP
Malawi	Évaluation PEFA complète avec RP-GFP	Évaluation PEFA complète avec RP-GFP
Pakistan, Province du Punjab	Évaluation basée sur la version préliminaire du Cadre PEFA de 2004	Évaluation PEFA complète avec RP-GFP
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Évaluation PEFA complète avec RP-GFP	Mise à jour du tableau de l'évaluation avec peu ou pas d'éléments justificatifs
Tanzanie	Évaluation PEFA dans le cadre d'un PEFAR	Mise à jour du tableau de l'évaluation avec explications détaillées mais pas de rapport complet

37. Dans un seul cas, celui du Malawi, une évaluation intégrale basée sur le Cadre PEFA a été réalisée à deux reprises dans des circonstances essentiellement comparables. Dans un autre cas (Tanzanie) les circonstances dans lesquelles l'évaluation a été répétée étaient relativement similaires aux circonstances initiales mais les résultats de l'évaluation répétée n'ont été présentés que dans un tableau récapitulatif et n'ont pas donné lieu la préparation d'un rapport complet. Dans les deux cas, 12 mois s'étaient écoulés entre les deux évaluations. Des évaluations répétées ont été réalisées dans des circonstances très différentes de celles qui régnaient lors des évaluations initiales dans les cinq autres pays. Dans trois d'entre eux, l'objectif poursuivi et les parties prenantes avaient fondamentalement changé (Bangladesh, Ghana et Papouasie-Nouvelle-Guinée) tandis que, dans les deux derniers (Pakistan et Madagascar), l'évaluation initiale a été basée sur le Cadre préliminaire du PEFA de 2004, tandis que l'évaluation répétée était basée sur la version finale du Cadre de 2005. Les divergences entre les conditions de l'évaluation initiale et les conditions de l'évaluation répétée ont eu d'importantes répercussions sur le suivi des progrès dans le temps. Cette question est examinée plus en détail à la section 3.7 du présent rapport.

2.6 Participation des organismes bailleurs et des autorités du pays partenaire

38. Pratiquement toutes les évaluations ont été entreprises à l'initiative d'organismes bailleurs de fonds, en ce sens que ce sont ces derniers qui ont proposé d'appliquer le Cadre PEFA lors d'entretiens tenus avec les autorités nationales partenaires sur la planification des travaux d'analyse de la GFP. Dans quatre cas (Zambie, Nicaragua, ville de Bogotá et Grenada), les autorités nationales partenaires ont décidé de lancer le processus d'évaluation en procédant à une autoévaluation des indicateurs avant que la communauté des bailleurs (ou ses représentants) n'intervienne pour valider l'autoévaluation. Le rapport d'évaluation complet de la Zambie a été publié en tant que rapport de l'État après avoir bénéficié d'un appui technique de la Suède qui a financé le détachement de deux consultants auprès de l'équipe d'évaluateurs du gouvernement. L'évaluation de l'administration municipale de Bogotá a été entièrement préparée à l'initiative des autorités publiques et validée par la suite par une équipe de la Banque mondiale.

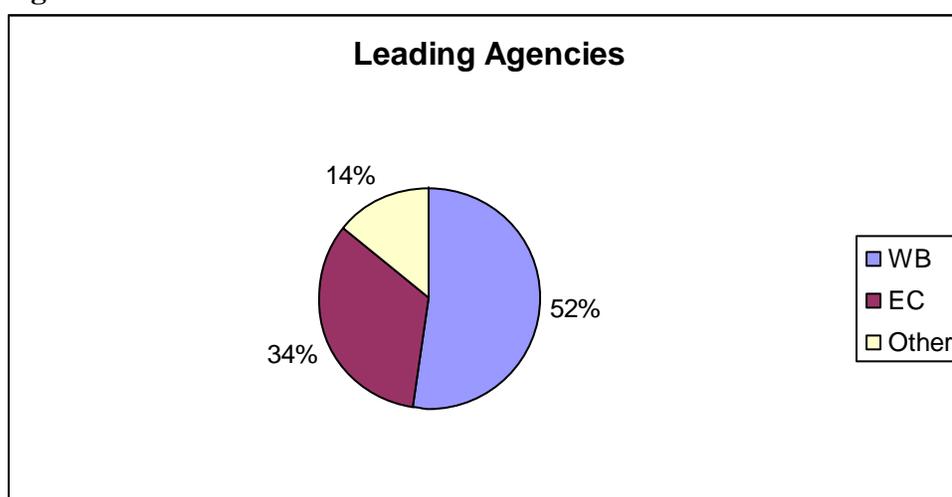
39. Dans les autres cas, la participation des autorités nationales a été essentiellement passive, et a eu lieu a posteriori. Un rapport de performance (Ghana 2005) a consisté en une étude sur documents à laquelle les autorités n'ont absolument pas participé. Le degré de participation des autorités nationales aux 62 autres rapports d'évaluation est variable en ce qui concerne la planification de la mission principale, la fourniture d'informations et la présentation de commentaires sur la version initiale du rapport. Dans quelques cas seulement, les autorités ont pris l'initiative de commencer rapidement à collecter des données de manière à réduire le plus possible le temps passé par les consultants ou les agents des bailleurs à rechercher les données durant les missions d'information. Certaines administrations publiques ont joué un rôle plus actif dans la collecte des données et la notation des indicateurs (par exemple à Fidji), même lorsque les travaux et la préparation du rapport étaient assurés par un consultant.

40. La Banque mondiale a été le chef de file de 40 des 67 évaluations PEFA (dans huit cas en tant que co-chef de file avec une autre entité) et la CE a mené 26 évaluations (dans cinq cas en tant que co-chef de file avec la Banque mondiale). D'autres entités ont également joué le rôle de chef de file, parmi lesquelles le DFID, la France, la Suisse, le FMI, la BAsD, la BID et la Suède qui ont ou bien été le chef ou le co-chef de file de une à trois évaluations chacun. La Banque mondiale a été le chef de file ou le co-chef de file des travaux relatifs à 17 produits intégrés tandis que le FMI, la CE et la BID ont été co-chef de file pour quatre de ces produits

41. Le diagramme 4 ci-après indique la répartition des organismes bailleurs qui ont participé aux évaluations PEFA achevées entre juin 2005 et août 2007 et qui ont mené les opérations d'évaluation ou d'appui. Outre qu'ils peuvent mener les travaux techniques des évaluations, les organismes peuvent contribuer au financement de tout ou partie des ressources nécessaires aux travaux d'évaluation et à leur préparation et participer au processus d'assurance de la qualité aux stades de la préparation de l'évaluation et de la rédaction du rapport. Quinze organismes bailleurs de fonds qui ne comptent pas parmi les sept partenaires PEFA ont participé d'une manière ou d'une autre à une évaluation PEFA.

42. Dans 30 % des cas (20 évaluations sur 67), l'évaluation a été menée par un seul bailleur, en collaboration avec les autorités nationales mais sans participation notable d'autres organismes bailleurs. C'est le cas de 12 évaluations menées par la CE, de sept évaluations dirigées par la Banque mondiale et d'une évaluation conduite par la BAsD. Une grande partie de ces évaluations concernent des petits pays comptant moins de deux millions d'habitants. Trois des dix-sept évaluations intégrées dans un autre rapport ont été réalisées exclusivement par la Banque mondiale. Cela signifie que des produits utilisés de manière traditionnelle par la Banque mondiale pour procéder à un diagnostic de la GFP, comme les CFAA et les PER, ont donné lieu au même degré à la poursuite de travaux de diagnostic conjointement à d'autres bailleurs que le RP-GFP, qui a été officiellement agréé par les partenaires PEFA et qui est conçu essentiellement aux fins d'assurer la coordination et l'harmonisation de l'action des bailleurs.

Diagramme 4



Leading Agencies	Entités chefs de file
WB	Banque mondiale
EC	CE
Other	Autres

2.7 Objet des évaluations PEFA

43. Les évaluations de la GFP basées sur le Cadre PEFA doivent, en principe, constituer un pool d'informations, c'est-à-dire servir différents objectifs. La mesure dans laquelle ce but sera atteint dépendra de l'usage fait des applications, qui est généralement de trois sortes. Les évaluations peuvent en effet : i) fournir une base au dialogue entre les pouvoirs publics et les bailleurs sur la portée, les priorités et le séquençage du programme de réformes de la GFP entrepris par l'État ou des ajustements auxquels il procède en ce domaine ; ii) fournir des informations aux bailleurs sur les questions fiduciaires relatives à leur programme d'aide sous forme de prêts ou de dons, en particulier dans le contexte des opérations d'appui budgétaire ; ou iii) suivre l'impact des réformes de la GFP, en partie pour répondre aux préoccupations fiduciaires des bailleurs dans le contexte des opérations d'appui budgétaire et

en partie pour déterminer les progrès accomplis dans le cadre des opérations d'assistance technique. Toutefois, dans certains cas, d'« autres » applications PEFA ont utilisé le Cadre pour évaluer l'impact des opérations de soutien des bailleurs (appui au budget ou à des projets, selon le cas) sur la performance de la GFP en procédant à des évaluations rétroactives des indicateurs de la performance. Cette manière de procéder n'est pas recommandée car il est difficile d'obtenir des informations adéquates sur la performance à des époques révolues. Surtout lorsqu'il s'agit d'informations qualitatives, il existe un risque élevé que les sources d'information ne se rappellent pas exactement les conditions alors en vigueur ou que leur opinion soit influencée par ce qu'ils savent maintenant et par leur propre participation à l'apport de modifications.

44. Le rapport sur les observations initiales intitulé « *Report on Early Experience of the Application of the Framework* » comprend un tableau indiquant les objectifs visés par les différentes applications sur la base des informations communiquées. L'utilisation du Cadre s'étant développée, de même que celle des rapports d'évaluation basés sur le PEFA, il est de plus en plus difficile de différencier les rapports sur la base de l'objectif qu'ils sont censés viser. Un tableau similaire n'a donc pas été préparé pour le présent rapport d'étape. Très peu d'applications semblent n'avoir qu'un seul objectif ; la plupart en ont deux, parfois trois. Il est probable qu'un rapport permet aussi d'atteindre d'autres objectifs que ceux qui sont énoncés ; par exemple, il est difficile d'imaginer qu'une application qui a pour objet d'appuyer le dialogue sur la réforme de la GFP ne sert pas aussi à assurer le suivi des progrès au plan de la performance. Par ailleurs, lorsque la réalisation d'une évaluation est une condition préalable nécessaire à l'adoption d'une décision relative à une opération d'appui budgétaire, il est généralement implicitement admis qu'une évaluation répétée sera effectuée au bout de quelques années de manière à déterminer dans quelle mesure la performance de la GFP s'est améliorée, cette amélioration pouvant revêtir plus d'importance pour les opérations d'appui budgétaire que le niveau absolu de la performance au moment de l'évaluation de référence. Fait encore plus important, les objectifs mentionnés dans le rapport se rapportent essentiellement aux trois catégories indiquées, mais rien ne prouve qu'ils sont les objectifs réellement poursuivis. L'utilisation effective des évaluations est examinée dans l'Étude d'impact qui constitue la deuxième partie du Rapport d'étape 2007 du PEFA.

2.8 Calendrier et publication

45. Le calendrier des évaluations présentées dans chacun des rapports sur la performance des pays est décrit sous la forme d'un graphique à l'Annexe 2 (dans la mesure où le Secrétariat a été en mesure de collecter les données requises⁶). Dans plusieurs cas, les principales missions d'enquête ont eu lieu avant la mise au point du Cadre et son lancement officiel en juin 2005. Cela signifie que, pour les évaluations concernées, les évaluateurs ont dû ajuster a posteriori les informations recueillies sur la base des critères énoncés dans la version préliminaire du Cadre de 2004 pour assurer leur conformité aux critères retenus dans la version finale du Cadre (c'est ce qui s'est produit dans le cas du Bangladesh, de l'Afghanistan, de la Tanzanie et du Guatemala) ; dans certains cas, les évaluateurs ont par ailleurs utilisé le projet de

⁶ Il est plus difficile de recueillir des informations sur le calendrier des activités lorsque le Secrétariat n'intervient qu'à un stade très avancé du processus.

version finale du Cadre (avril 2005) qui est légèrement différent de la version finale (Fidji et Malawi).

46. Les versions finales de 43 évaluations PEFA étaient prêtes en août 2007, et 24 autres avaient atteint le stade de projet de version finale. Un nombre notable de rapports semble demeurer pendant un temps assez long au stade de la version préliminaire. Cela semble être tout particulièrement le cas pour les rapports intégrés puisque seulement 29 % de ces derniers (soit 5 sur 17) ont atteint le stade de la version finale, contre 64 % pour l'ensemble des rapports d'évaluation. Un nombre important de rapport n'avait toujours pas été finalisés plus d'un an après le début des travaux sur le terrain.

47. Dix-huit des 43 rapports d'évaluations PEFA finalisés à la fin d'août 2007 étaient affichés et accessibles au public sur le web à la fin de novembre 2007, c'est-à-dire trois mois après que le bilan des rapports finalisés ait été dressé. La proportion de rapports finalisés et publiés varie fortement selon l'entité chef de file comme le montre le tableau 3. Les rapports des évaluations menées par la Banque mondiale atteignent le stade de la version finale généralement après un délai assez long (en raison en partie du temps requis pour finaliser les produits intégrés), mais ils sont ensuite publiés relativement rapidement. Les rapports des évaluations menées par la CE parviennent au stade de la version finale relativement rapidement mais sont rendus publics moins fréquemment. En fait, la CE n'a affiché aucune évaluation PEFA sur son propre site web jusqu'en novembre 2007, date à laquelle elle a téléchargé six rapports. Les autres entités n'ayant joué le rôle de chef de file que pour environ 10 % des évaluations, il est difficile de détecter une tendance pour les rapports dont ils sont responsables.

Tableau 3. Rapports d'évaluation PEFA finaux et publiés

Bailleur chef de file	Nombre d'évaluations menées ⁷	Rapports finaux	Rapports publiés	Rapports finaux	Rapports finaux publiés
Banque mondiale	34	16	8	47 %	50 %
CE	26	21	7	81 %	33 %
Autres	7	6	3	86 %	50 %
Total	67	43	18	64 %	42 %

2.9 Conclusions relatives au déploiement du Cadre

48. Le déploiement du Cadre PEFA dans le monde se poursuit à un rythme régulier depuis novembre 2005 : trois nouvelles évaluations sont produites chaque mois et le nombre d'évaluations en cours reste relativement constant. Par ailleurs, une application « inspirée par le PEFA » peut, de temps à autre, être recensée mais non enregistrée en tant qu'évaluation

⁷ Certains rapports concernent des évaluations menées par deux entités chefs de file. Seule l'entité qui semble avoir contribué de manière déterminante à la publication de la version finale du rapport et à la détermination de son format est considérée ici.

réellement basée sur le PEFA parce que sa couverture ou la méthodologie d'évaluation employée diffère de manière significative des principes du Cadre.

49. Les pays d'Afrique subsaharienne et des Caraïbes font l'objet d'un nombre particulièrement élevé d'évaluation basées sur le PEFA (le taux de couverture dépasse 80 % si l'on prend en compte les travaux en cours) ; les pays d'Europe de l'Est, d'Asie et du Pacifique affichent aussi un taux de couverture relativement élevé (40 à 60 %).

50. Les autorités nationales des pays évalués n'ont joué un rôle majeur dans l'exécution des évaluations que dans quelques cas seulement. Deux bailleurs de fonds ont eu une contribution fondamentale à la réalisation des évaluations PEFA ou à la fourniture d'un appui en la matière, à savoir la Banque mondiale, à laquelle sont imputables 52 % des évaluations, et la CE qui compte 34 % des évaluations à son actif. Sept autres organismes ont joué un rôle de chef de file dans le cadre de l'exécution d'au moins une évaluation ou de la fourniture d'un appui à ce titre.

51. La plupart des évaluations ont été menées en étroite collaboration par plusieurs bailleurs de fonds, mais une proportion non négligeable a été menée par une seule entité. Cela a été notamment le cas des évaluations concernant des petits États insulaires et de près de la moitié des évaluations menées par la CE.

52. Environ un dixième des évaluations PEFA couvrent une entité infranationale ou une gamme d'entités sélectionnées pour représenter les administrations infranationales en général. Quelques tentatives ont été faites en vue d'appliquer le Cadre PEFA au secteur public ; ces efforts ont été notés mais ne sont pas considérés avoir produit de réelles évaluations PEFA.

53. Les partenaires PEFA sont préoccupés par la longueur du temps requis pour achever les évaluations et publier les rapports finaux. Des améliorations ont été notées en 2007, mais il importe de poursuivre les progrès en ce domaine pour que la version finale des produits intégrés de la Banque mondiale et l'affichage sur le web des évaluations menées par la CE soient relayées en temps opportun.

3. Évaluation de la qualité des évaluations PEFA

3.1 Rapports utilisés aux fins de l'analyse

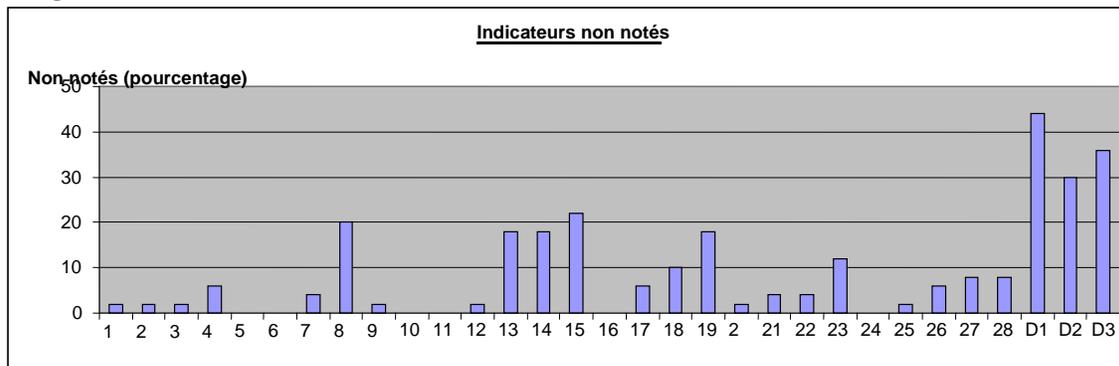
54. Si l'analyse de la qualité présentée dans le rapport sur les observations initiales était basée sur 19 rapports d'évaluations PEFA menées au niveau de l'administration centrale et sur quatre rapports consacrés aux administrations infranationales, le présent Rapport d'étape, qui analyse l'évolution de la teneur et de la qualité des rapports un an plus tard — c'est-à-dire à la fin de mars 2007 — repose sur 58 rapports d'évaluation, dont 52 couvraient l'administration centrale et six des administrations infranationales. Cette série de rapports, plus importante que la précédente, comprend les 23 rapports antérieurement analysés dans le rapport sur les observations initiales, ainsi que 35 rapports reçus entre avril 2006 et mars 2007. L'analyse présentée ci-après ne concerne que les évaluations effectuées au niveau de l'administration centrale, sauf lorsqu'il est fait spécifiquement référence aux évaluations couvrant les administrations infranationales.

55. À la fin de mars 2007, le Secrétariat disposait de 52 évaluations couvrant l'administration centrale de différents pays ; 23 de ces rapports étaient des versions finales, les autres des versions initiales soumises aux autorités du pays client (et aux bailleurs ayant collaboré au rapport) pour commentaires. Dans deux cas particuliers, les rapports examinés étaient des versions internes préliminaires qui n'avaient été communiquées à quiconque en dehors des institutions chef de file (Lesotho et Congo-Brazzaville) mais qui avaient été finalisées avant l'établissement, en août 2007, du bilan des évaluations sur lequel est basée l'analyse du déploiement du Cadre présentée au chapitre 2.

3.2 Utilisation de la série d'indicateurs et de la méthodologie au niveau de l'administration centrale

56. Les 31 indicateurs du Cadre n'ont pas tous été notés dans toutes les évaluations et les raisons de ces omissions ne sont souvent pas données. Le diagramme 5 indique la fréquence avec laquelle les différents indicateurs n'ont pas été notés, pour quelque raison que ce soit. Les pourcentages ne varient que peu si l'on ne considère que les rapports sur la performance de la GFP par opposition aux rapports conjoints ou intégrés. Même dans les évaluations qui étaient censées couvrir la totalité des indicateurs, l'absence de notation est relativement fréquente. Cela tient principalement au fait que les informations requises pour noter l'indicateur n'étaient pas disponibles mais aussi, dans une moindre mesure, au fait que l'indicateur a pu ne pas être jugé pertinent pour le pays évalué. Il peut alors être justifié de ne pas évaluer un indicateur ou de ne pas le noter.

Diagramme 5



57. L'indicateur D-1, qui mesure la prévisibilité de l'appui budgétaire direct, n'est pas noté dans 44 % des rapports ; D-2, qui concerne les renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement des rapports y afférents, n'est pas noté dans 30 % des rapports, et l'indicateur D-3, qui mesure la proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales, n'est pas noté dans 36 % des rapports. Si D-1 est l'indicateur qui est le plus souvent non noté, c'est probablement parce qu'un certain nombre des pays évalués n'ont pas reçu de soutien au titre du budget général. Toutefois, le plus souvent, les lettres de mission prévoient l'omission des trois indicateurs concernant les pratiques des bailleurs. Cette pratique n'est pas souhaitable, à moins que l'aide extérieure dont bénéficie le pays soit insignifiante, parce qu'elle fait disparaître la contribution du Cadre à la responsabilisation mutuelle, à savoir qu'une piètre performance au niveau de la gestion des ressources extérieures a un impact négatif sur la performance globale du système de GFP. Le Secrétariat encourage systématiquement l'inclusion des indicateurs relatifs aux pratiques de bailleurs de fonds dans la couverture des rapports PEFA. Dans quelques cas, l'équipe d'évaluation prévoyait d'évaluer ces indicateurs mais elle n'a pas pu avoir accès aux informations nécessaires. Il convient de noter qu'il existe une relation étroite entre l'indicateur D-3, à savoir la « proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales », et l'indicateur 5 qui couvre le suivi des engagements pris par les bailleurs de fonds dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

58. Les trois indicateurs mesurant la performance de l'administration fiscale, PI-13, PI-14 et PI-15, sont également souvent omis (c'est le cas dans, respectivement, 18 %, 18 % et 22 % des cas). Cela peut tenir à l'importance accordée à l'élément « dépenses » de la gestion des finances publiques par certaines entités et/ou au fait que les évaluateurs ne sont pas des spécialistes des questions d'administration fiscale et ont donc plus de mal à obtenir les informations nécessaires. Les indicateurs PI-8 sur la transparence des relations budgétaires intergouvernementales et PI-19 sur la mise en concurrence et l'utilisation optimale des ressources et des contrôles de la passation des marchés publics sont également souvent non notés (dans 20 % et 18 % des cas respectivement). Ces pourcentages élevés peuvent aussi tenir au manque de connaissances spécialisées disponibles et à la difficulté que pose l'obtention d'informations dans ces domaines. Il est vrai que, dans certains des pays évalués, les opérations des administrations infranationales sont négligeables voire même inexistantes, de sorte qu'il est justifié d'omettre PI-8 de l'analyse.

59. En règle générale, l'absence de notation pour certains indicateurs est souvent le résultat de leur retrait délibéré de la couverture de l'évaluation. Dans certains cas, leur omission tient à la nature de l'évaluation. Dix des 14 évaluations dans le cadre desquelles au moins cinq indicateurs n'ont pas été notés font partie de produits intégrés.

3.3 Modification de la série standard d'indicateurs

60. Il a été noté dans le rapport sur les observations initiales que des efforts avaient été expressément déployés au niveau de l'administration centrale pour modifier la série d'indicateurs dans un petit nombre de cas. Aucune nouvelle tentative de cette nature n'a été notée depuis mars 2006, ce qui permet de penser que la série d'indicateurs est maintenant largement acceptée à ce niveau.

61. L'évaluation répétée en 2006 de la performance en Tanzanie utilise le même indicateur supplémentaire sur la corruption que l'évaluation 2005. Cet indicateur n'est pas conforme aux principes PEFA car l'échelle à quatre niveaux n'a pas été communiquée. L'indicateur continue donc de manquer de transparence et n'est pas noté sur une base convenue.

62. Dans un cas, de nombreux indicateurs ont été ajoutés à la série standard. Dans le PER relatif au programme pour l'Arménie, la série d'indicateurs du PEFA a été complétée par des indicateurs « de pratiques plus stratégiques » en quête « d'informations plus poussées » pour déterminer la qualité des plans stratégiques et du processus de planification stratégique. Les nouveaux indicateurs sont plus subjectifs, n'ont pas été examinés et testés de manière approfondie et sont moins faciles à réutiliser que les indicateurs PEFA. L'expérience menée est intéressante, mais elle ne permet pas de mesurer de manière objective la performance, ce qui va à l'encontre des principes généraux du Cadre PEFA. Fait plus important, ces nouveaux indicateurs semblent basés sur des modèles très particuliers qui ne sont pas universellement acceptés (Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Floride) et peuvent ne pas être généralement considérés comme des « meilleures pratiques ». Toutefois, ils témoignent du désir de certains pays à revenu intermédiaire de pouvoir utiliser des indicateurs conçus de manière à mieux refléter les efforts de réforme de la GFP menés dans la plupart des pays développés. Tels que les indicateurs PEFA sont actuellement conçus, l'attribution d'une note « A » ne signifie pas toujours qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre les efforts d'amélioration de la situation.

63. Des modifications ont été effectuées dans le but d'adapter les évaluations menées au niveau des administrations infranationales, et d'autres sont envisagées pour permettre à ces dernières de couvrir d'autres parties du secteur public ou d'examiner de manière plus approfondie des secteurs particuliers. Les modifications et les ajouts effectués pour les évaluations concernant des administrations infranationales sont couvertes dans une étude distincte, et le programme PEFA est sur le point de publier des directives pour l'application du Cadre à ce niveau. Le Programme PEFA ne prévoit pas, actuellement, de prendre en compte d'autres types de modifications ou l'addition d'indicateurs supplémentaires.

3.4 Conformité à la méthode de notation des indicateurs et présentation des éléments concrets nécessaires

64. Depuis mai 2006, aucun nouvel effort d'utilisation d'une méthode de notation différente n'a été observé. Le système de notation du Cadre PEFA semble être généralement compris et accepté.

65. Le respect des principes du Cadre PEFA et de la méthode de notation a été évalué dans le rapport sur les observations initiales sur la base du pourcentage de notes correctement attribuées et validées pas des éléments concrets dans le rapport d'évaluation. Cette manière de procéder a également été suivie pour le présent rapport d'étape. Elle vise le respect des principes et directives du Cadre PEFA et non pas la qualité générale de l'évaluation. Il s'ensuit qu'un degré de conformité peu élevé dans le cas de la note attribuée à un indicateur particulier ne signifie pas que cette note est nécessairement erronée. Cela veut simplement dire que les éléments d'information nécessaires pour noter l'indicateur n'ont pas été présentés dans le rapport et/ou que la note a été décidée de manière incorrecte sur la base des éléments fournis. Les degrés de conformité sont donc fonction de la mesure dans laquelle les éléments concrets justifiant les notes sont jugés adéquats par les examinateurs du Secrétariat ; cette norme est assez subjective mais elle peut être appliquée de manière cohérente pour mesurer les degrés relatifs de conformité à la méthode de notation du Cadre et leur évolution. Les indicateurs qui n'ont pas été notés n'ont pas été inclus dans le calcul de l'indice.

66. Pour atteindre son objectif qui consiste à constituer un pool d'informations dans le cadre de l'Approche renforcée à l'appui des réformes de la GFP, le rapport consacré à un pays (rapport sur la performance ou équivalent) doit indiquer toutes les informations pertinentes pour la notation de la GFP du pays en question. Les informations venant d'autres sources (telles que les dossiers internes des évaluateurs) n'ont donc pas été prises en compte par le Secrétariat PEFA aux fins de la détermination du degré de conformité à la méthode de notation.

67. L'attention doit porter fondamentalement sur les versions finales des rapports. Le respect des principes et pratiques du Cadre n'a pas exactement la même signification pour les versions initiales et pour les versions finales des rapports. L'indice de conformité comporte deux éléments : un indice d'information qui mesure la qualité et la pertinence des informations fournies dans le rapport pour justifier les notes, et la vérification de l'exactitude des calculs effectués en appliquant la méthode de notation. Le deuxième élément est facile à établir et est très facile à modifier. Si le rapport a fait l'objet d'un processus d'assurance de la qualité adéquat et que les commentaires du Secrétariat ont été pris en compte, aucune erreur de calcul ne doit continuer de figurer dans la version finale. Il est beaucoup plus difficile d'apporter une solution aux problèmes qui peuvent se poser au regard du premier élément. Une fois qu'un rapport a été rédigé, il peut être difficile d'améliorer la qualité des informations sur lequel il est basé. Cela peut impliquer l'organisation d'une nouvelle mission avec, ou non, la même équipe de consultants alors qu'aucune ressource n'est disponible à cet effet. Les erreurs de calcul qui peuvent se traduire par des notes artificiellement basses dans les versions initiales sont souvent réglées au stade de la version finale. Dans le cas d'un rapport sur la performance, l'indice de conformité de la version initiale était de 36 % alors

que l'indice de présentation d'informations pertinentes était de 74 %. Les travaux de recherche effectués aux fins de la préparation du rapport étaient donc, dans l'ensemble, satisfaisants mais la méthode de calcul (la différence entre les méthodes M1 et M2, par exemple) n'était pas bien comprise. Il suffirait de corriger les notes en appliquant correctement la méthode de notation pour faire passer l'indice de conformité à 74 %, et il serait encore possible d'améliorer les résultats en présentant mieux les informations et en procédant à une analyse plus poussée pour justifier les notes attribuées.

68. Le degré de respect de la méthodologie a été mesuré pour tous les rapports d'évaluation recensés couvrant l'administration centrale, y compris les 38 rapports sur la performance de la GFP et les 14 rapports intégrés utilisant le système de notation PEFA. Sur la période de 22 mois considérée, 57 % de toutes les notes attribuées aux indicateurs ont été jugées avoir été établies conformément à la méthodologie PEFA, car elles reposent sur des éléments d'information concrets suffisants et la note a été attribuée correctement sur cette base. L'indice moyen de conformité ne se modifie pas lorsque l'on ne prend en compte que les versions finales aux fins de ce calcul. À titre de comparaison, l'indice moyen de conformité indiqué dans le rapport sur les observations initiales était de 48 %.

69. L'indice moyen de conformité, qui était de 48 % pour les rapports reçus entre juin 2005 et mars 2006, s'est nettement amélioré pour atteindre 60 % pour les évaluations reçues au stade de la version initiale intégrale entre avril 2006 et mars 2007. D'importants progrès peuvent toutefois encore être faits.

70. L'indice moyen de conformité est de 68 % (contre 50 % en moyenne pour la totalité des rapports préparés) pour les 22 rapports dont la version initiale avait fait l'objet de commentaires du Secrétariat PEFA et dont la version finale a été publiée durant la période couverte par le présent rapport d'étape. Neuf de ces évaluations PEFA ont été réalisés pour l'essentiel en 2005 et affichent un indice moyen de conformité de 55 %, tandis que les 13 rapports qui évaluent la performance des pays en 2006 et au début de 2007 affichent un indice de conformité de 76 % pour les versions finales. Cela témoigne clairement de l'importance que revêtent les procédures d'assurance de la qualité — et notamment le suivi donné aux commentaires formulés — qui auraient pu ne pas avoir été toutes en place lors des premières applications du Cadre, ainsi que de l'impact des examens du Secrétariat PEFA.

71. Il existe une différence importante entre l'indice de conformité des évaluations présentées sous forme de RP-GFP et des évaluations présentées en annexe d'un autre type de rapport analytique, comme le montre le tableau 5 ci-dessous. Cette même différence était déjà notée dans le rapport sur les observations initiales.

Tableau 5.a. Indice de conformité par période

	Reçus entre juin 2005 – mars 2006	Reçus entre avril 2006 – mars 2007	Toutes évaluations
Nombre de rapports	19	33	52
Indice moyen de conformité	48 %	60 %	57 %

Table 5.b. Indice de conformité par type de rapport analytique

	RP-GFP	Rapports intégrés
Nombre de rapports	38	14
Indice moyen de conformité	64 %	37 %

72. Les produits d'analyse qui intègrent la série d'indicateurs dans un type de rapport autre que le RP-GFP n'accordent pas la même importance aux informations nécessaires pour l'établissement de la série d'indicateurs et leur notation que les rapports standards sur la performance de la GFP. Ces derniers sont entièrement structurés en fonction de la notation des indicateurs sur laquelle ils se basent pour mener leur analyse et présenter leurs conclusions, ce qui n'est pas le cas des autres types de rapport dans lequel le cadre est intégré. Par ailleurs, rares sont les rapports intégrés qui comportent des renvois entre le corps du texte et l'annexe consacrée aux indicateurs PEFA (à l'exception du rapport sur le Panama), ce qui réduit la transparence de la base de notation des indicateurs. Dans le cas de l'Arménie, la notation des indicateurs PEFA est intégrée dans le corps du texte et non pas dans une annexe du rapport.

73. L'indice de conformité varie très fortement d'un indicateur à un autre. Les degrés de conformité sont indiqués au diagramme 6 ci-après.

77. Abstraction faite de ce qui précède, les problèmes de conformité rencontrés au niveau de la notation des indicateurs peuvent avoir deux raisons d'être : i) les carences des éléments concrets présentés dans le rapport, et ii) l'utilisation incorrecte de ces éléments pour déterminer la note. De manière générale, les carences des éléments concrets présentés (31 % en moyenne) se sont révélés être un problème bien plus important que celui de l'attribution d'une note incorrecte alors que les éléments présentés étaient suffisants (9 % en moyenne).

78. Les progrès généraux accomplis au plan du respect de la méthodologie se retrouvent au niveau des éléments concrets et à celui des calculs. Les éléments concrets présentés dans les rapports ont été jugés suffisants dans 69 % des cas (66 % en mars 2006) et les calculs ont été considérés avoir été effectués correctement dans 60 % des cas (48 % en mars 2006). Les progrès effectués à ce dernier titre montrent que la méthodologie de notation est de mieux en mieux comprise, notamment les différences entre les méthodes M1 et M2. L'on peut s'attendre à ce que, à terme, tous les rapports assujettis à un mécanisme d'examen par les pairs adéquat, afficheront au moins un niveau de conformité très élevé dans le cadre de l'application de la méthode de notation.

79. Pour évaluer la qualité des rapports, il convient de noter que, même si l'indice moyen de conformité n'a augmenté que de quelques points (ce qui est un résultat valable au bout de juste un an), l'évolution la plus intéressante sur le plan de la qualité est l'élimination des rapports pour lesquels l'indice de conformité est inférieur à 25 %. En mars 2006, trois indicateurs affichaient des indices de conformité inférieurs à 25 %. L'indicateur PI-7, qui était celui dont l'indice moyen était le plus faible (6 %) en mars 2006, était conforme dans 30 % des cas un an plus tard.

Tableau 6 Indicateurs

Indicateurs	Notes justifiées par des éléments concrets adéquats	Problèmes fréquemment rencontrés (« comp. signifie composante »)
PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	32 % Note : Pourcentage de tous les rapports établis jusqu'à la fin de mars 2007	Absence de description des principales opérations extrabudgétaires, ou de données sur l'ampleur des dépenses correspondantes. Absence de données sur les dépenses au titre des projets financés par des bailleurs. Certains évaluateurs n'ont pas cherché à établir des notes distinctes pour les deux composantes. Ceux qui l'ont fait ont fourni de plus amples justifications pour la première que pour la seconde. Attention : Selon le REEAF, des éléments concrets suffisants n'étaient fournis que pour 7 % seulement de notes. Si la présentation d'informations à l'appui des notes relatives à PI-7 reste problématique, la situation s'améliore toutefois, probablement grâce aux directives détaillées affichées sur le site web pour cet indicateur.
PI-8 Transparence des relations budgétaires inter-gouvernementales	43 %	Cet indicateur est l'un des moins fréquemment notés ; lorsqu'il l'est, la note attribuée est généralement moins bien justifiée par des éléments concrets que celles des autres indicateurs. Des problèmes semblent se poser pour les trois composantes.
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	42 %	Cet indicateur, qui n'a qu'une seule composante soulève de graves difficultés car chacun des six éléments d'information qui doivent être vérifiés ont eux-mêmes de multiples niveaux. Pour remplir les conditions de l'élément i), il faut remplir celles qui correspondent aux neuf éléments de l'indicateur PI-6. Plusieurs éléments exigent des données quantitatives et des informations précises sur les calendriers. C'est pourquoi l'indice de conformité est faible pour cet indicateur.
PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	38 %	La comp. i) est quantitative et nécessite le calcul du taux de recouvrement des impayés. Lorsque cet indicateur est noté et que la note globale est considéré non conforme, c'est à cause de la comp. i) dans 47 % des cas. La comp. iii), qui concerne la fréquence des rapprochements des comptes ne remplit pas les critères de conformité dans 37 % des cas. La comp. ii) qui se rapporte à l'efficacité du transfert du recouvrement de l'impôt au Trésor n'est pas conforme uniquement dans 17 % des cas.
PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	29 %	Il peut ne pas être possible d'obtenir des données sur le respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes (comp. i)). La comp. ii), qui nécessite l'obtention de données sur les comptes d'attente et d'avances, soulève encore plus de difficultés.
D-1 Prévisibilité de l'appui	41 %	Cet indicateur est celui qui est le moins fréquemment utilisé et, quand l'est, il est l'un de ceux pour lesquels la conformité au Cadre est la

budgétaire direct		moins satisfaisante. Le degré de conformité est similaire pour les deux composantes. Dans les deux cas, il importe de fournir des informations difficiles à obtenir sur le calendrier de l'aide (comp. 1 et 2) et des données quantitatives pour la comp. i). On pourrait penser que les données requises peuvent être obtenues auprès des bailleurs au niveau national, mais cela ne semble pas être le cas. La dispersion des bailleurs dans le pays et leur nombre parfois élevé peut contribuer à ce problème.
-------------------	--	--

80. L'utilisation de « **flèches pointées vers le haut** » continue de poser quelques problèmes. Certaines évaluations y ont largement recours, du moins pour quelques indicateurs particuliers, mais la plupart des évaluations ne les emploient pas du tout. Une « flèche » peut servir à indiquer une évolution de la performance (depuis l'évaluation précédente) qui ne s'est pas traduite par une modification de la note attribuée à l'indicateur. Étant donné que presque toutes les évaluations examinées étaient des évaluations de référence, l'emploi d'une « flèche » dans leur cas n'était guère justifié. Aucune amélioration réelle de l'emploi de flèches pointées vers le haut n'a été notée depuis l'année dernière, mais celles-ci sont de plus en plus utilisées.

81. L'utilisation d'une « flèche pointée vers le haut » peut être justifiée lorsqu'une modification apportée au système de GFP a effectivement été mise en œuvre et devrait avoir entraîné une amélioration de la performance mais que l'on ne dispose toutefois pas encore de données concrètes en la matière. Il peut être toutefois difficile de déterminer si une telle amélioration a vraiment eu lieu de sorte que toute conclusion en ce domaine peut être subjective. Toutefois la décision d'utiliser ou non une « flèche pointée vers le haut » est une question qui n'a aucun impact sur l'attribution de notes aux indicateurs et à leurs composantes.

82. Le système est asymétrique puisqu'il ne prévoit pas de flèche pointée vers le bas. Certaines évaluations ont utilisé des flèches pour indiquer l'évolution générale de la performance de la GFP alors même qu'aucune évaluation basée sur le PEFA n'avait été antérieurement effectuée, qui aurait pu servir de base à une comparaison.

3.5 Respect de la couverture du rapport sur la performance et des directives correspondantes

83. Les principales leçons tirées du rapport sur les observations initiales restent, dans l'ensemble, valides un an plus tard.

84. **Un RP-GFP est censé ne pas dépasser 35 pages**, y compris quelques pages d'annexes. Or, il existe des différences significatives dans la longueur des rapports de l'année dernière : certains sont très volumineux et comptent environ 120 à 140 pages, voire même 216 pages dans le cas du rapport sur l'Arménie et 204 pages dans le cas du rapport sur la Cisjordanie et Gaza (aucun rapport ne faisait plus de 100 pages en mars 2006), tandis que la majorité des rapports (52 %) comptent entre 50 et 80 pages. Trois rapports seulement ont moins de

50 pages et sept rapports ont plus de 100 pages. On observe toutefois une tendance générale à l'allongement des documents.

85. Si les **annexes statistiques** peuvent accroître la longueur d'un rapport et apporter d'utiles informations, elles peuvent, dans certains cas, reproduire en totalité ou en grande partie le document du Cadre, ce qui les rend manifestement plus volumineuse. Cette pratique semble avoir été adoptée dans certains cas parce que, à l'époque, le Cadre n'était pas bien connu des autorités ou des partenaires bailleurs de fonds. De nombreux rapports présentent des commentaires pour expliquer le Cadre PEFA et les directives applicables à chaque indicateur. Telle n'était pas l'intention lorsque les recommandations concernant la longueur du rapport ont été faites ; de fait, cette manière de procéder pourrait ne durer que le temps nécessaire pour que les équipes expliquent le contenu du Cadre PEFA à un auditoire qui ne le connaît pas encore bien. La répétition des mêmes observations à la Section 3 et dans la « synthèse » accroît inutilement la longueur du rapport. Les directives pourraient préciser que toutes les informations utilisées pour attribuer une note aux indicateurs doivent être incluses dans la Section 3, mais que des annexes peuvent être ajoutées aux deux annexes obligatoires pour fournir des précisions que les auteurs jugent importante ou qui sont requises en vertu des LdM.

86. **Toutes les sections du RP-GFP figurent généralement dans les rapports évalués.** Aucune rapport de ce type ne contient de section plus **particulièrement consacrée** à une partie déterminée de la couverture de la GFP. Les produits d'analyse de plus vaste portée ont, par définition, une couverture beaucoup plus étendue et approfondissent souvent certains domaines particuliers liés à la gestion des finances publiques, telles que la passation des marchés et la gestion des ressources humaines dans le domaine de la comptabilité et des audits.

87. Les **sources des données** sont généralement présentées sous la forme d'une liste de documents (publications officielles, rapports analytiques antérieurs) et d'une liste de sources d'informations directes (personnes interrogées) figurant en annexe. Le corps du texte indique rarement à quel stade l'information est utilisée dans l'analyse. Il est donc difficile d'évaluer sur quelles bases un jugement ou une conclusion a été formulée et quelles sont les opinions qui auraient pu influencer sur l'évaluation. Certains indicateurs concernent les interactions entre l'administration centrale et les autres niveaux des administrations publiques ou le secteur non gouvernemental. L'absence de sources d'information pour les institutions non gouvernementales (chambres de commerce, association de contribuables, juristes spécialistes de la fiscalité, ONG dont les activités portent sur les questions de gouvernance). L'on court ainsi le risque que le rapport d'évaluation reflète les opinions de l'entité évaluée (qu'il s'agisse d'opinions orchestrées ou d'opinions collectives) et que celles de groupes ayant des intérêts différents ne soient pas suffisamment prises en compte. Lorsque les évaluateurs couvrent des domaines dont ils ne sont pas des spécialistes, ce risque se pose de manière particulièrement aiguë. Une importance spéciale est actuellement donnée à cette question dans les matériels de formation PEFA et les exposés présentés dans le cadre d'autres rencontres ou réunions.

88. La description présentée dans l'**Introduction (Section 1)** de la structure du secteur public suffit rarement à permettre de comprendre les dispositions prises pour assurer la transparence des activités et les relations avec le budget de l'administration centrale. La description des modalités de gouvernance et de responsabilisation infranationales, c'est-à-dire la distinction entre les administrations infranationales qui sont décentralisées et celles qui sont déconcentrées n'est souvent pas claire. Il en est de même pour la nature et l'importance (mesurée, par exemple, par le chiffre d'affaires) des organismes publics autonomes. Cela a d'importantes conséquences sur la décision d'inclure ou non, et le cas échéant de quelle manière, les administrations infranationales et les organismes publics autonomes dans les évaluations basées sur les indicateurs, et sur le poids relatif des indicateurs lorsque les résultats des évaluations sont regroupés dans la synthèse de l'évaluation.

89. La **Synthèse de l'évaluation** – les directives semblent mettre trop l'accent sur la nécessité de présenter la synthèse de l'évaluation en suivant le cadre des six dimensions fondamentales de la GFP, qui forment également le cadre de la série d'indicateurs, de sorte que cette section se résume souvent à une énumération d'indicateurs faisant état de résultats solides (points forts) ou insuffisants (points faibles) sans sélectionner les informations qui sont particulièrement pertinentes dans le cas du pays considéré. Les liens établis dans la synthèse avec les trois catégories de réalisations budgétaires sont souvent ténus. L'examen des répercussions sur les réalisations budgétaires est donc souvent une simple répétition des points faibles et des points forts considérés aux paragraphes précédents de la synthèse et n'a guère de valeur ajoutée. L'objet du RP-GFP n'est pas de présenter une analyse des réalisations budgétaires ; toutefois, lorsque ce type d'analyse est disponible (par exemple par suite d'un PER), il importe de l'utiliser pour expliquer de quelle manière les points forts/faibles contribuent à l'aptitude des administrations publiques à atteindre ou non les objectifs fixés pour lesdites réalisations. Cela ne semble se produire que lorsque l'évaluation de la GFP s'inscrit dans le contexte d'un rapport analytique de plus vaste portée qui inclut de manière explicite l'analyse des réalisations budgétaires (comme le rapport pour l'Afghanistan). Quand l'évaluation de la GFP et l'analyse des réalisations budgétaires figurent dans des rapports distincts, il n'est possible de rapprocher leurs conclusions qu'une fois que le dernier rapport a été achevé ; or celui-ci peut ne pas être l'évaluation de la GFP (c'est, par exemple, ce qui s'est passé dans le cas du Panama). Il pourrait être nécessaire de concevoir des directives et des formations supplémentaires pour aider les évaluateurs préparant les RP-GFP à présenter une « ligne directrice » faisant ressortir les questions principales auxquelles il faut s'efforcer d'apporter une réponse en donnant la possibilité, compte tenu des informations disponibles, de faire ressortir les liens avec les réalisations budgétaires. Des matériels de formation ont été préparés et ont été testés dans le cadre du cours habituel de deux jours destiné aux évaluateurs PEFA en vue d'une session spéciale. Il est fortement recommandé de systématiquement inclure cette session dans les formations pour insister sur le fait que la « synthèse de l'évaluation » n'est pas un résumé du reste du rapport mais bien une synthèse de l'analyse qui rapproche tous les éléments présentés dans le reste du rapport de façon à faire ressortir les points qui doivent donner lieu à des réformes (sans toutefois indiquer de calendrier à cet effet) et, partant, contribuer utilement à l'examen des priorités et au séquençage des mesures de réforme et à la poursuite d'un dialogue en la matière.

90. Les informations de référence dont l'absence avait été indiquée en 2006 continuent de ne pas figurer dans les rapports. Cela vaut tout particulièrement pour la structure du secteur public. Par ailleurs, la section (ii) de la synthèse de l'évaluation intitulée « Évaluation de l'impact des points faibles de la GFP », ainsi que la section (iii) « Perspectives de la planification et de la mise en œuvre des réformes » qui, à bien des égards, peuvent être considérées constituer la partie centrale du RP-GFP, sont souvent omises ou négligées dans les synthèses. En particulier, le tableau présenté à l'Annexe 1 de la brochure du PEFA (page 66-67) n'a été utilisé qu'à trois reprises (rapports sur Madagascar, le Mali et la Guinée-Conakry), bien qu'il constitue un outil très utile pour procéder à la synthèse des conclusions du rapport sur la performance de la GFP.

91. Le tableau ci-après indique la proportion des évaluations qui présentent des recommandations, mais uniquement pour les évaluations réalisées au cours de l'année écoulée :

Tableau 7. Proportion des évaluations PEFA de 2006 comportant des recommandations

Recommandations	
Tous rapports	45 %
Produits intégrés	100 %
RP-GFP	23 %

92. La situation a évolué depuis mars 2006, époque à laquelle 74 % des évaluations formulaient des recommandations et la moitié des RP-GFP les présentaient, ce que ne prévoyait pas le Cadre. Un an plus tard, la totalité des rapports intégrés continuent de présenter des recommandations mais ce n'est plus le cas que d'un quart des rapports sur la performance de la GFP.

93. Dans les rapports intégrés, les recommandations sont présentées de manière systématique et constituent souvent une section entière du rapport puisque les recommandations et les plans d'action sont généralement les produits que doivent en fin de compte générer ces rapports (c'est le cas, par exemple, des rapports sur le Honduras et sur la Cisjordanie et Gaza). Les recommandations qui peuvent être formulées dans des RP-GFP sont, quant à elles, essentiellement des observations générales sur la gestion des réformes et les grandes priorités (voir par exemple le rapport pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée 2005), certains aspects de réformes à court terme ou des mesures à effet rapide (rapports sur le Mozambique 2006, sur le Ghana 2006) à moins qu'elles concernent des indicateurs particuliers, par exemple les indicateurs PI-24 et PI-25 dans le rapport sur le Moldova 2006. Le rapport sur l'Ouganda 2006 présente certaines recommandations en vue du passage du programme actuel à un nouveau programme de réformes de la GFP. Dans le RP-GFP, ces recommandations sont généralement présentées dans la synthèse de l'évaluation. Aucun rapport de ce type ne fournit d'explications détaillées et systématiques aboutissant à des recommandations cohérentes. Celles-ci semblent généralement être ajoutées après coup, parfois à la demande des pouvoirs publics. Certains RP-GFP sont suivis d'un rapport diagnostic distinct, basé sur leurs conclusions, qui fournit un diagnostic précis et recommande des mesures de réforme

dans les domaines où la performance de la GFP est insuffisante (comme indiqué, par exemple, dans l'encadré 1 pour des États pakistanais).

**Encadré 1. Exemple de bonnes pratiques
De l'évaluation PEFA au diagnostic de points faibles particuliers de la GFP
au Pakistan**

Dans les États pakistanais du Baloutchistan, du Punjab et de la Province frontière du Nord-Ouest, les liens entre la mesure de la performance et le programme de réformes ont été établis par les autorités et par les partenaires de développement (Banque mondiale, Banque asiatique de développement, Commission européenne, DFID) dans le contexte d'un produit hybride réunissant un RP-GFP et un rapport diagnostic. L'évaluation de la GFP présente un instantané des aspects fondamentaux de la performance actuelle de l'État provincial en fonction des normes définissant un système de GFP ouvert et harmonieux tel qu'identifié dans le cadre de résultats. Le rapport diagnostic a été préparé, sur la base du RP-GFP, par la même équipe immédiatement après le rapport sur la performance, et cible les causes fondamentales des points faibles dans les domaines où les notes attribuées dans le RP-GFP (C et D) témoignent d'insuffisances. Il a été établi à partir d'un questionnaire visant à assurer la participation maximale des autorités au processus d'évaluation et à la prise des décisions concernant les mesures pouvant être prises pour améliorer les domaines dans lesquels les notes attribuées étaient basses. Un atelier a ensuite été consacré à l'examen des versions initiales des rapports, au perfectionnement des dispositions de la Stratégie de réforme de la GFP pour la province et à la formulation d'un Plan d'action en vue de sa mise en œuvre. Cet atelier a été organisé et dirigé par le Gouvernement provincial. Le rapport diagnostic fait ressortir des recommandations spécifiques concernant la gestion des finances publiques afin d'appuyer l'amélioration des différentes composantes des domaines dans laquelle la GFP n'est pas satisfaisante. Le rapport diagnostic présente, pour chaque indicateur auquel une note défavorable a été attribuée : la note donnée dans l'évaluation ; une description de l'indicateur et les motifs de la notation ; une explication des raisons pour laquelle la note est défavorable, et le diagnostic des mesures à prendre pour améliorer le résultat pour l'indicateur considéré au niveau de chacune de ses composantes.

94. Les conclusions tirées du Rapport sur les observations initiales continuent d'être valides en ce sens que, s'il ressort de l'examen de la couverture d'un RP-GFP qu'il importe de conserver l'approche actuelle en ce qui concerne la formulation de recommandations dans ce type de rapport (qui consiste à ne pas évaluer les détails techniques du programme de réforme et présenter de recommandations en vue de sa modification), il conviendrait toutefois de faire plus pour expliquer les liens entre l'évaluation et le dialogue qui sera par la suite consacré au contenu du programme de réformes, aux stratégies et aux efforts effectivement déployés. Il pourrait falloir soigneusement planifier ces liens en même temps que l'évaluation proprement dite. Pour promouvoir la prise de direction des opérations par les autorités publiques⁸, il serait possible de ne pas inclure les réformes recommandées dans le

⁸ Les parties prenantes font parfois abstraction du fait que, si des recommandations ne sont pas incluses dans un RP-GFP, c'est dans le but de promouvoir l'objectif de l'Approche renforcée qui est principalement

rapport d'évaluation et de replacer leur examen dans le cadre d'un atelier organisé après que toutes les parties aient eu la possibilité d'étudier les résultats de l'évaluation et de se faire une opinion sur les réformes qui sont requises et sur leur faisabilité. Il peut alors être décidé d'un commun accord de poursuivre des analyses supplémentaires dans certains domaines de réforme prioritaires dans le but de formuler un plan d'action pour le renforcement des capacités.

3.6 Problèmes particuliers à certains pays

95. Le Guide du FMI sur la transparence des recettes des ressources naturelles de 2007 fait état de 56 pays considérés riches en hydrocarbures et en ressources minérales. Treize de ces pays ont fait l'objet d'une évaluation PEFA dont le rapport était achevé pour l'essentiel en mars 2007.

96. Le RP-GFP tel que présenté à l'Annexe 2 de la brochure du PEFA, contient une section consacrée à la « Gestion des recettes dans les pays riches en ressources naturelles » (section 3.8.3). Il est indiqué, dans cette brochure, que « les recettes provenant des ressources naturelles peuvent constituer une source de revenus importants pour certains pays et peuvent être assujetties à des modalités de gestion financière particulières. La présente section peut dans certains cas fournir une description de la manière dont ces modalités s'appliquent ». Le tableau 8 récapitule la manière dont les rapports d'évaluation PEFA ont pris en compte cette question.

97. Aucun des 13 rapports ne contient la section prévue dans le Cadre PEFA. Les recettes des industries extractives sont essentiellement prises en compte dans la section consacrée aux renseignements de base et plus particulièrement dans la description de l'économie (sous-section 2.1) ou la description des réalisations budgétaires (section 2.2). Dans quatre rapports, les recettes provenant des industries extractives ont un impact notable sur l'indicateur PI-3 et, dans trois d'entre eux, les recettes liées aux industries extractives sont présentées séparément. Aucun des rapports considérés n'examine l'impact des industries extractives sur les « indicateurs fiscaux », c'est-à-dire PI-13, 14 et 15. Dans le rapport concernant Trinidad-et-Tobago, l'impact de ces recettes sur l'administration fiscale et la performance est brièvement noté dans la synthèse de l'évaluation (« Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ») et pour d'autres indicateurs (PI-8, 9 et 16).

98. L'ampleur des recettes tirées des ressources naturelles a un impact sur les notes attribuées à la série d'indicateurs PEFA. Les ressources en question peuvent être d'origine fiscale ou non (dans ce dernier cas, il peut s'agir de la participation de l'État au capital des sociétés dont les activités concernent les ressources naturelles, les redevances des concessions et des accords de partage de la production). Elles ont un impact direct surtout sur les indicateurs PI-3, 7, 9, 13, 14 et 15, mais peuvent aussi avoir un impact plus indirect sur les indicateurs PI-8 et 16.

d'encourager le leadership (et non seulement l'adhésion) des pays dans le cadre du processus de formulation de la stratégie de la réforme de la GFP et de la planification des mesures à prendre.

99. PI-3 : « Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé ». Les recettes tirées du pétrole/gaz doivent normalement être prises en compte à ce niveau mais, dans un pays tributaire des industries extractives, il serait souhaitable d'exiger que les recettes correspondantes soient enregistrées séparément en raison de leur volatilité, qui est liée aux fluctuations des cours mondiaux. Une question importante se pose, toutefois, qui consiste à déterminer si les transferts à un fonds de stabilisation des prix doivent être comptabilisés dans les recettes publiques à la date à laquelle les recettes sont générées ou au moment où les responsables budgétaires effectuent des tirages sur le fond pour stabiliser les revenus. Cette dernière méthode semble la plus naturelle puisque que l'indicateur PI-3 mesure la prévisibilité des recettes disponibles à des fins budgétaires, qui peut être la raison pour laquelle un fonds de stabilisation des prix a été établi. C'est notamment le cas du fonds pétrolier au Timor-Leste.

100. PI-7 : « Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale ». Cet indicateur concerne la valeur des opérations de l'administration centrale qui n'apparaissent pas dans les trois grands documents budgétaires (le budget approuvé, les rapports d'exécution de la loi de finances et les états financiers). Il couvre donc essentiellement les recettes non fiscales et leur emploi. Il est conçu en particulier pour pouvoir prendre en compte les situations dans lesquelles un fonds de stabilisation des prix pétroliers a été mis en place et des sociétés pétrolières publiques opèrent dans le pays.

Tableau 8. Évaluations PEFA dans les pays fortement tributaires des industries extractives

Pays	Principale ressource	Recettes annuelles des hydrocarbures ou des ressources minérales 2000-2003		Particularités de l'application PEFA
		% du total des recettes budgétaires	% du PIB	
Azerbaïdjan	Hydrocarbures	47	11,9	Au stade du lancement, des efforts ont été déployés pour ajouter des indicateurs spécifiques aux recettes des hydrocarbures. Aucun rapport n'a été produit à ce jour
Congo	Hydrocarbures	70,6	20,2	Description dans la section « Rappel des faits ». Impact sur PI-3 de la volatilité des prix pétroliers. Les recettes pétrolières et les recettes non pétrolières peuvent évoluer en sens opposé. La note résulte du rapprochement de ces deux tendances. Faible impact sur PI-7. Compagnie pétrolière nationale couverte par PI-9.
Gabon	Hydrocarbures	60,5	19,6	Dépendance à l'égard du pétrole examinée dans le PEMFAR. Impact sur la note de PI-3 en raison de l'augmentation inattendue de la production de pétrole, de la volatilité des produits pétroliers, des subventions versées à la société pétrolière nationale pour influencer les prix du pétrole raffiné. PI-9, 13, 14, 15 ne sont pas notés.
Nigéria	Hydrocarbures	77,2	32,6	Pour PI-3, données distinctes pour la totalité des recettes et pour les recettes indépendantes (non pétrolières) de l'administration fédérale. Pour PI-7, la question du financement des investissements du secteur pétrolier se pose. Impact des recettes pétrolières sur les relations budgétaires interadministratives (PI-8 et PI-9). La sensibilité des recettes pétrolières à la volatilité des prix pétroliers est prise en compte par PI-16 qui mesure la prévisibilité des flux de trésorerie destinée aux ministères et à leurs services.
Syrie	Hydrocarbures	45,7	13,4	Pas d'impact important sur le rapport
Trinidad-et-Tobago	Hydrocarbures	27,4	6,6	Examen de l'impact de la réforme et de la simplification de la fiscalité sur l'augmentation de la part de la valeur de la production de pétrole et de gaz revenant à l'État. L'impact des recettes pétrolières sur PI-16 est également examiné.
Sao-Tomé-et-Principe	Hydrocarbures (potentiel)	...	...	Pas d'impact sur les notes. Mentionné dans le corps du texte.
Timor-Leste	Hydrocarbures (potentiel)	...	...	Fort impact de la gestion du fonds pétrolier sur PI-7
Ghana	Or	...	...	Aucun impact spécifique mentionné dans le RP-GFP

Guinée	Bauxite/alumine	18,3	2,6	Les recettes du secteur des minéraux sont systématiquement présentées séparément dans les tableaux de référence. L'impact de « l'effet monétaire » est examiné pour PI-3.
République kyrgize	Or	4,1	0,9	Pas d'impact important sur le rapport.
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Or	16,1	5,2	Examen de l'impact sur PI-3.
Zambia	Cuivre	...	...	Pas d'impact important sur le rapport

101. Une question extrêmement importante a trait à l'emploi des recettes lorsque celles-ci ne sont pas automatiquement et intégralement transférées au Trésor (l'indicateur PI-7 couvre de manière spécifique les dépenses non rapportées). Les recettes des hydrocarbures sont-elles utilisées pour financer des dépenses publiques par le biais d'opérations quasi-budgétaires directement sur la base de relevés des dépenses ou des comptes des organismes publics autonomes ou sont-elles versées dans des comptes spéciaux gérés par le ministère chargé des hydrocarbures au lieu d'être transférées au Trésor en vue de financer les dépenses publiques ?

102. PI-8 : « Transparence des relations budgétaires intergouvernementales ». Cette transparence diminue lorsque ces relations sont basées sur la répartition régionale des recettes des hydrocarbures. C'est le cas au Nigéria⁹, où cette question fait l'objet d'un examen approfondi.

103. PI-9 (i) : L'indicateur concerne la soumission des rapports financiers établis sur la base des relevés des dépenses (y compris pour les opérations pétrolières) soumis à l'administration centrale, et le fait que les états financiers sont audités ou non. En ce sens, l'indicateur complète la couverture des relevés de dépenses par PI-26 qui ne vise que la vérification des opérations de l'administration centrale.

104. PI-13, 14 et 15 : Ces indicateurs fiscaux doivent prendre en compte la totalité des impôts indirects et directs y compris ceux qui s'appliquent au secteur des hydrocarbures mais, comme indiqué plus haut pour l'indicateur PI-7, ils ne couvrent pas les recettes non fiscales.

105. PI-16 : Des recettes nettement inférieures ou supérieures aux estimations, par suite de la volatilité des recettes pétrolières, peuvent avoir un impact sur la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses.

106. Selon la brochure du PEFA, des indicateurs spécifiques pour la gestion financière des recettes minérales ne peuvent être conçus que si des dispositions particulières sont prises. Aucun indicateur de ce type n'a été mis au point à ce jour, à la connaissance du Secrétariat du PEFA. La question a été abordée lors de la planification de l'évaluation pour l'Azerbaïdjan, et deux indicateurs de la performance de la gestion des recettes pétrolières ont

⁹ Cette remarque s'applique également dans la version initiale du RP-GFP établi au niveau des administrations infranationales du Kurdistan, qui a été soumise au Secrétariat PEFA pour examen mais n'avait pas été achevée avant la fin de la période couverte par le présent Rapport d'étape.

été proposés au stade de la conception. Il a finalement été décidé d'évaluer l'impact de l'industrie pétrolière sur la GFP en s'assurant que le rapport produit bien toutes les informations requises dans le « Guide du FMI sur la transparence des recettes des ressources naturelles de 2007 » et d'éviter de se lancer dans la formulation de deux indicateurs supplémentaires. L'auto-évaluation à laquelle procède actuellement la Norvège ne fait, elle non plus, intervenir aucun indicateur supplémentaire. Toutefois, une section spéciale du rapport — qui n'est pas encore achevée — devrait présenter un examen détaillé de la gestion des recettes pétrolières.

107. Pour conclure, le Cadre PEFA, tel qu'il se présente, permet de prendre dûment en compte les recettes des industries extractives. Néanmoins, son application reste relativement décevante en ce domaine. Si les parties prenantes veulent que les évaluations PEFA couvrent cette question de manière adéquate, il leur faudra indiquer de manière très précise, au stade de la planification du processus, que le Cadre doit être appliqué aux industries extractives et le stipuler dans la note de synthèse ou dans la lettre de mission, en rapport avec la section 3.8.3 de la brochure PEFA et des indicateurs sur lesquels cela aura vraisemblablement un impact.

3.7 Cohérence des évaluations dans le temps

108. La cohérence entre les évaluations de la performance effectuées à différentes périodes dans un pays particulier n'a pu être établie que dans une mesure limitée au cours des deux années qui ont suivi la publication du Cadre. Comme indiqué à la section 2.5, seulement deux des évaluations répétées (Malawi et Tanzanie) sur les sept qui ont été recensées ont été réalisées dans des circonstances similaires, ou presque, si l'on considère l'objet de l'évaluation, la participation des parties prenantes et d'autres facteurs ayant un impact sur le processus. Outre les sept évaluations répétées, le Secrétariat a noté deux cas dans lesquels les notes des indicateurs PEFA ont été ajustées de manière rétroactive pour permettre d'établir les progrès réalisés dans la GFP au cours du temps.

109. Si les évaluations répétées remplissant les critères requis pour permettre de suivre les progrès effectifs sont très peu nombreuses à ce jour, un nombre important d'évaluations de ce type doit être réalisé au deuxième semestre de 2007 et en 2008. Il est donc important de tirer les leçons de l'expérience acquise dans le cadre des premiers efforts déployés pour suivre les progrès dans le temps et d'en faire part aux planificateurs, aux directeurs et aux évaluateurs qui seront impliqués dans les prochaines évaluations répétées.

110. Les évaluations PEFA 2005 et 2006 consacrées au Malawi présentent, toutes les deux, des notes pour l'ensemble des indicateurs établies sur la base de la version finale du Cadre de 2005, et elles ont été effectuées suivant des dispositions très similaires et le même bailleur chef de file, même si l'équipe d'évaluateurs se composait de personnes totalement différentes et que les mesures d'assurance de la qualité aient été très réduites dans le cas de l'évaluation 2005. Le rapport d'évaluation 2006 compare systématiquement les notes de l'évaluation 2006 aux notes attribuées un an auparavant et il montre que les notes ont changé pour 21 des 29 indicateurs considérés. L'examen des rapports par le Secrétariat a toutefois établi que des comparaisons directes ne sont possibles que pour les huit indicateurs pour lesquels des éléments concrets suffisants ont été présentés pour justifier les notes et la

méthodologie de notation a été utilisée correctement les deux années. Les problèmes se posent pour l'essentiel au niveau de l'évaluation 2005 et pourrait tenir au fait que l'évaluation a été commencée avant la publication de la version finale du Cadre. Il a donc fallu, vers la fin du processus d'évaluation, procéder à des changements pour prendre en compte les dernières modifications apportées au Cadre PEFA. Les auteurs du rapport 2006 notent ce problème et indiquent que les améliorations apparentes résultent non seulement des améliorations effectivement apportées depuis l'arrivée au pouvoir de la nouvelle équipe gouvernementale mais aussi du volume plus important de données obtenues par l'équipe et une utilisation plus satisfaisante de ces dernières pour l'attribution de notes aux indicateurs.

111. L'évaluation 2006 pour la Tanzanie présente des notes pour les indicateurs concernant l'administration centrale en tant que mise à jour de l'évaluation 2005. Elle se présente uniquement sous la forme d'un tableau récapitulatif, qui est toutefois comparable au tableau présenté en annexe à l'évaluation 2005. La comparaison de ces tableaux montre que les notes ont augmenté ou baissé pour 9 des 38 indicateurs mis le tableau 2006 ne présente aucun commentaire particulier sur les progrès affichés par chaque indicateur. Toutefois deux causes de la modification des notes (ou dans le cas de certains indicateurs du maintien de la note de 2005) peuvent être établies. D'une part, certains faits d'ordre législatif, survenus entre les deux évaluations, ont été pris en compte et certaines données quantitatives pour l'exercice 05 ont été incluses dans la mise à jour. D'autre part, un grand nombre des observations formulées par le Secrétariat PEFA sur la version initiale du rapport 2005, qui n'avaient pas été incorporées dans la version finale, ont été prises en compte dans l'annexe de 2006, comme au plan de la méthodologie, l'absence de notes pour certaines composantes des indicateurs. De manière générale, la mise à jour ne donne pas une idée claire des progrès accomplis entre 2005 et 2006 parce que les impacts respectifs de ces deux facteurs, qui sont très différents, n'ont pas été isolés.

112. Dans le cas de Madagascar, il a été demandé aux responsables de l'évaluation 2006 de préparer une fiche de comparaison des résultats par rapport aux conclusions de l'évaluation 2005. Cette dernière établit que les deux séries d'indicateurs utilisées, respectivement, pour les évaluations 2005 et 2006 sont différentes ; elle identifie 12 indicateurs pour lesquelles la couverture des éléments de la GFP est à peu près identique et mesure l'évolution à la hausse ou à la baisse de chaque indicateur entre 2005 et 2006 sur l'échelle de notation pour formuler une conclusion générale sur cette base. L'analyse présentée dans la fiche ne prend pas en compte le fait que, pour pouvoir comparer les scores généraux des indicateurs pour les deux années, il aurait fallu procéder à des ajustements au titre des modifications intervenues dans la méthodologie de notation ; elle ne vise pas non plus à expliquer quels sont précisément les aspects de la performance de la GFP qui se sont modifiés au regard de chaque note attribuée aux indicateurs. Elle ne constitue donc pas une base suffisante pour conclure à une modification quelconque de la performance.

113. La performance de la GFP au Bangladesh a fait l'objet de trois documents qui ont été soumis à un examen, mais il est difficile d'établir comme s'effectue le suivi des progrès. Le rapport PEFA le plus récent consacré au Bangladesh (version initiale d'octobre 2006, classée dans la catégorie « Autres applications ») compare les notes données dans cette version à celles figurant dans une version initiale de l'évaluation de la GFP de 2005, qui a utilisé une série d'indicateurs modifiés fondée sur la version préliminaire 2004 du Cadre et une méthode

de notation différente. Il n'est donc guère possible de tirer des conclusions de la comparaison des notes. Il aurait été plus judicieux d'utiliser comme base de comparaison les notes attribuées aux indicateurs PEFA dans la CAS de la Banque mondiale (février 2006) mais, étant donné les différences entre les notes attribuées à la plupart des indicateurs, il aurait fallu déployer un effort majeur pour expliquer les écarts observés. L'absence de rapprochement des résultats avec ceux de l'évaluation réalisée huit mois auparavant pourrait s'expliquer par le fait que l'évaluation d'octobre 2006 avait un objectif très particulier qui consistait à déterminer l'évolution de la GFP dans le temps.

114. L'évaluation 2005 relative au Ghana a été réalisée par un groupe particulier de bailleurs, essentiellement sous forme d'étude sur documents, sans aucune participation des autorités nationales. L'évaluation 2006, en revanche, a été menée avec la participation des pouvoirs publics et de tous les bailleurs qui étaient des parties prenantes, dans le cadre d'un processus inclusif. L'évaluation 2005 n'a de ce fait pas été considérée constituer une évaluation de référence adéquate et aucun effort n'a été déployé pour comparer les résultats des deux évaluations et retracer les progrès dans le temps. L'étude menée dans la province pakistanaise du Panjab reconnaît de manière implicite que les deux évaluations ne sont pas directement comparables parce que les séries d'indicateurs et les méthodes de notation utilisées dans les deux cas sont différentes ; aucune comparaison entre les notes attribuées n'est donc présentée. La mise à jour 2006 effectuée pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée est, quant à elle, présentée dans un rapport sur la stratégie nationale et ne fournit pratiquement aucune explication pour les changements affichés. Le Secrétariat n'a pas connaissance d'un rapport présentant des éléments concrets expliquant les notes de l'évaluation 2006.

115. L'ajustement a posteriori des notes attribuées aux indicateurs pour une date antérieure à celle à laquelle l'évaluation est effectuée peut présenter de l'intérêt lorsque l'on s'efforce d'évaluer l'effet des mesures de réforme de la GFP adoptées avant la formulation du Cadre PEFA ; l'objectif recherché est alors de mettre au point une méthode standard pour procéder à l'évaluation globale des progrès en matière de GFP sur la base d'une série de normes objectives. Il s'agit toutefois là d'un processus qui doit être appliqué avec la plus grande prudence. De par sa nature même, l'évaluation devient essentiellement une étude sur documents, qui peut être éventuellement complétée par des informations provenant d'un petit nombre de fonctionnaires ou d'autres sources d'information en poste de longue date. Si l'ajustement a posteriori concerne une année très éloignée, la fiabilité des informations obtenues durant les entrevues dépend de la mémoire des personnes interrogées. Si l'ajustement est effectué pour une année relativement proche, les personnes qui sont la source des informations ont peut-être participé aux réformes de la GFP intervenues par la suite et peuvent avoir un intérêt personnel à établir l'existence d'une évolution particulière dans un domaine spécifique. Pour toutes ces raisons, les entrevues peuvent ne pas être fiables et il est pratiquement impossible d'assurer un contrôle de la qualité générale des informations factuelles dans le cadre d'une évaluation ajustée a posteriori. Pour pallier ces difficultés, il faudrait que des éléments concrets très détaillés couvrant toutes les composantes des différents indicateurs, et leurs sources, soient disponibles, et permettent au lecteur/à l'utilisateur de vérifier (si nécessaire) les déclarations. Ce type d'éléments concrets a pu être obtenu, pour une large part, dans le cas de l'une des évaluations ajustées a posteriori, tandis qu'aucun élément n'a pu être réuni dans le cas de la seconde. Le Secrétariat n'ayant eu connaissance d'aucune version finale du rapport de l'une ou l'autre de ces évaluations, il

n'est pas possible de déterminer si l'analyse finale s'appuie sur des éléments concrets adéquats.

116. Les intérêts établis peuvent avoir un impact sur le jugement des évaluateurs qui participent à une évaluation quelconque, mais le risque est particulièrement élevé dans le cas d'ajustements a posteriori. Lorsqu'un évaluateur a participé à la promotion, à la conception ou à l'exécution d'une réforme postérieure à l'année sur laquelle portent les ajustements, il est possible qu'il attribue des notes aux indicateurs (même inconsciemment) de manière à prouver le succès de l'effort de réforme. Cette possibilité est réelle dans au moins quelques-uns des cas étudiés. Il est donc impératif de s'assurer que les évaluateurs sont des observateurs neutres aux fins de l'évaluation du système de la GFP. En revanche, il peut être souhaitable qu'ils aient une bonne connaissance des conditions en vigueur dans le pays, ce qui peut ne pas cadrer avec l'objectif de neutralité. Il importe à tout le moins que la condition de neutralité soit remplie pour le chef de l'équipe.

117. Il était prévu que les évaluations PEFA serviraient à suivre les progrès des évaluations du suivi des dépenses des PPTE dans le cadre du PAA dans les 26 pays dans lesquels des évaluations de ce type avaient été menées en 2001 et/ou en 2004. Une étude¹⁰ réalisée en 2007 avec l'appui du programme PEFA a examiné la possibilité de suivre les progrès de la performance en matière de GFP accomplis contre les évaluations des PPTE de 2001 et 2004 et les évaluations PEFA réalisées dans les mêmes pays en 2005, 2006 ou 2007. Elle n'a pu suivre les progrès que dans quelques domaines de la GFP et seulement pour 15 des PPTE. Elle permet néanmoins de se faire une idée préliminaire de l'évolution de la performance de la GFP et du type d'analyse qui pourra être mené en élargissant la couverture de la gestion des finances publiques une fois qu'une série d'évaluations PEFA répétées aura été effectuée.

118. De manière générale, les résultats obtenus dans le cadre du suivi des progrès dans le temps sont très mitigés et, jusqu'à la fin d'août 2007, pas un seul examen consacré à un pays ne donnait d'exemple convaincant de l'utilité de l'utilisation des indicateurs PEFA pour expliquer les progrès en matière de performances de la GFP, alors que c'était dans ce but que le cadre avait été conçu. Une conclusion importante peut toutefois être tirée de l'expérience : toute comparaison des notes attribuées aux indicateurs dans le cadre de deux évaluations différentes menées dans un pays doit être accompagnée d'une explication détaillée, pour chaque indicateur, de tout changement effectivement observé au niveau de la performance et de tous les autres facteurs qui ont un impact sur la comparaison, tels que l'amélioration de l'accès aux données, la modification de la portée de l'évaluation et des définitions utilisées ainsi que les questions de méthodologies pouvant avoir affecté les évaluations antérieures.

119. L'utilisation des évaluations PEFA pour suivre l'évolution de la performance de la GFP dans le temps étant l'un des objectifs fondamentaux du Cadre, des matériels de formation ont été préparés en vue d'une session spéciale sur le suivi des progrès au moyen des rapports d'évaluation PEFA, et ont été testés dans le cadre du cours habituel de deux

¹⁰ Bill Dorotinsky et Paolo di Renzio : Tracking Progress in the Quality of PFM Systems in HIPC's, An update on past assessments using PEFA data. Novembre 2007. Disponible sur le site www.pefa.org

jours destinés aux évaluateurs PEFA. Il est fortement recommandé de systématiquement inclure cette session dans les programmes de formation des évaluateurs.

3.8 Conclusions and recommandations

120. Les données détaillées qui sont maintenant disponibles sur le respect de la méthodologie PEFA montre que le degré de conformité aux principes et aux directives du Cadre des rapports reçus par le Secrétariat PEFA (essentiellement sous forme de versions préliminaires) s'améliore progressivement, puisque le pourcentage des rapports satisfaisants est passé de 48 % pour l'année qui a suivi le lancement du Cadre à 60 % la deuxième année. Les problèmes de conformité à la méthodologie de notation, en particulier, ont diminué tandis que les améliorations notées en ce qui concerne la présentation d'éléments concrets sont plus limités. Les formations portant sur l'application du Cadre ainsi que la mise à disposition de meilleurs services et outils de soutien sont considérées avoir permis cette amélioration et doivent se poursuivre.

121. L'analyse de la fréquence des notations et des valeurs de l'indice de conformité, indicateur par indicateur, fait ressortir quelques domaines particuliers dans lesquelles la conception de l'indicateur pose problème, mais souvent seulement dans le cas de l'une des composantes de l'indicateur en question (par exemple, la composante (i) de l'indicateur PI-15, l'indicateur PI-22 et la composante (ii) de l'indicateur D-1). Les difficultés associées à l'obtention d'informations utiles dans le domaine de la passation des marchés à partir de l'évaluation sont souvent également mentionnées. Il importe à cet égard de décider s'il convient d'entreprendre une révision de portée très limitée des indicateurs à ce stade ou de replacer l'apport d'une solution à ces problèmes replacé dans le contexte d'une adaptation plus approfondie du Cadre à une date ultérieure.

122. Des évaluations PEFA ont, à ce jour, été entreprises dans 13 des 50 pays qui, selon le FMI, sont considérés tributaires des ressources minérales. Le Cadre PEFA prévoit de faire ressortir les questions particulières de GFP qui tiennent à cet état de fait aussi bien dans les commentaires explicatifs qu'au niveau de certains indicateurs. Or, cela n'a généralement pas fait dans les rapports. Il est suggéré d'accorder une plus grande attention à cette question par le biais du soutien technique que le Secrétariat fournit à chaque étape du processus d'exécution.

123. Une haute priorité doit continuer d'être donnée à la préparation d'une Synthèse de l'évaluation qui apporte d'utiles éléments à l'établissement de l'ordre de priorité et au séquençage des réformes de la GFP. Souvent, cette section n'est qu'un résumé analytique du reste du rapport et non pas une réelle synthèse regroupant tous les éléments du rapport pour présenter un « profil général » de la performance de la GFP. Des matériels de formation mettant l'accent sur cette fonction ont été conçus pour aider les auteurs des rapports, et testés. Des directives doivent être préparées et affichées sur le site web. Ces directives devraient aussi faciliter le passage de l'évaluation proprement dite à la planification des mesures de réforme et à la formulation de recommandations basées sur l'analyse des causes fondamentales de l'insuffisance des résultats.

124. En 2006, deux évaluations PEFA ont été entreprises dans sept pays qui avaient déjà fait l'objet d'une évaluation en 2005. Aucune de ces sept évaluations ne présentent de conclusions tranchées sur les progrès accomplis au niveau de la performance de la GFP. Étant donné que de nombreuses évaluations répétées sont actuellement prévues, il conviendrait en priorité de publier (sur le site web) des directives générales sur la manière d'utiliser les notes des indicateurs pour suivre les progrès. Des matériels de formation des évaluateurs ont déjà été préparés et testés à cet effet.

4 Qualité des rapports : éléments déterminants et obstacles

4.1 Identification des principaux éléments déterminants et des obstacles

125. Le Rapport sur les observations initiales présente différentes conclusions concernant les bonnes pratiques à suivre dans le cadre du processus de planification et de réalisation d'une évaluation de la GFP. Ses conclusions ont été corroborées au cours de l'année écoulée.

126. Il est indispensable que les **autorités publiques** participent au processus pour assurer le meilleur accès possible aux informations nécessaires à l'évaluation et à l'utilisation ultérieure de l'évaluation pour suivre l'impact des réformes et mener le dialogue sur les priorités en ce domaine. Il est utile, pour conforter l'adhésion des autorités, de déployer au plus tôt des efforts d'orientation, de formation et de constitution d'équipes dans le contexte d'un atelier réunissant représentants de l'État et des bailleur de fonds, dans le cadre duquel les représentants de l'État désignent les membres de l'équipe du pays qui sera chargée de faciliter l'évaluation et d'y participer ; il est aussi important que tous les intervenants examinent conjointement les résultats des évaluations et leurs implications, par exemple dans le cadre d'un atelier de restitution.

127. Il est important de **gérer les attentes des autorités publiques** dans le contexte de l'évaluation de la GFP, quel que soit le pays considéré. Ceci vaut pour : i) les notes qui seront probablement attribuées et qui, pour la plupart des pays à faible revenu, seront principalement C ou D ; et ii) les changements intervenus depuis l'évaluation précédente, qui seront probablement limités sur un à deux ans, même dans les pays qui procèdent résolument à des réformes. Il importe par ailleurs d'avoir des attentes réalistes quant à ce qu'une évaluation de la performance de la GFP peut, ou ne peut pas, permettre d'accomplir.

128. Les **ressources nécessaires** pour entreprendre une évaluation de la GFP basée sur le Cadre PEFA sont souvent sous-estimées. Dans certains cas, les informations disponibles n'ont pas permis d'étayer l'évaluation et, dans d'autres, il a fallu affecter des ressources supplémentaires pendant le processus d'évaluation. Un certain nombre d'évaluations ont été réalisées avec l'appui d'un seul expert de la GFP qui, toutefois, n'avait pas de connaissances spécialisées dans certaines domaines qui n'ont donc pas été suffisamment couverts. Il semble souhaitable de constituer une équipe de deux évaluateurs chevronnés ayant des expériences complémentaires, et de leur fournir l'appui, en tant que de besoin, de quelques spécialistes pour de courtes périodes, en particulier lorsque cette équipe travaille aussi avec un consultant local ou une équipe d'homologues venant des administrations publiques du pays. Il convient de prévoir trois à cinq mois de travail par l'équipe pour pouvoir procéder à une évaluation de l'administration centrale d'un pays type de taille moyenne lorsque cette évaluation s'effectue dans le cadre d'un RP-GFP indépendant.

129. Il est essentiel d'avoir mis en place un **mécanisme d'assurance de la qualité** bien conçu et bien géré pour pouvoir produire une évaluation finale de haute qualité, acceptable par toutes les parties prenantes. Il importe que ce mécanisme ait obtenu l'approbation de toutes les parties prenantes à un stade précoce de la planification de l'évaluation. Il faut aussi que l'entité ou la personne chargée de gérer le mécanisme ait été identifiée et qu'elle assure

un suivi systématique de tous les commentaires et de la manière dont les auteurs du rapport les prennent en compte et les intègrent dans les versions ultérieures du rapport. À cet égard, la constitution d'un groupe de référence local formé de représentants des bailleurs ainsi que d'examineurs venant des administrations publiques nationales et du siège des bailleurs et/ou du Secrétariat PEFA semble être le meilleur moyen de réunir des opinions diverses sur la fiabilité des données et leur conformité aux principes et à la méthodologie PEFA.

130. En résumé, l'utilisation du Cadre PEFA pour l'évaluation de la performance de la GFP suit un processus très décentralisé, dans le cadre duquel les représentants des autorités nationales et du **groupe des organismes bailleurs** intervenant localement constituent l'équipe centrale chargée de la planification et de la gestion des travaux d'évaluation. Ces parties prenantes doivent, en particulier, examiner et parvenir à un accord — dans la mesure du possible à un stade précoce du processus de planification — sur les questions suivantes :

- le rôle des diverses parties dans le cadre du déroulement des évaluations (qu'il s'agisse d'autoévaluations par les administrations publiques assujetties à un processus de validation externe ou d'évaluations réalisées pour l'essentiel par les partenaires extérieurs avec la collaboration des autorités, qui sont le principal gestionnaire de l'opération)
- les ressources financières et humaines nécessaires à cet égard ;
- le temps requis pour parvenir à la version finale des rapports (compte tenu de la nécessité de s'assurer que les clients comprennent bien le processus et y adhèrent) ;
- les modalités d'assurance de la qualité ; et
- les dispositions relatives à la publication du rapport.

131. L'application progressive de ces directives peut expliquer l'amélioration de la qualité des évaluations. Un an après leur mise en œuvre, il n'est nullement nécessaire de prendre de mesure pour les modifier ou les compléter de manière notable. En revanche, un certain nombre de goulets d'étranglement et d'obstacles ainsi que la persistance de pratiques inadéquates ont parfois empêché les directives de pleinement porter leurs fruits, et la qualité continue d'être une préoccupation fondamentale du Comité directeur du PEFA.

132. Des efforts ont été entrepris pour réunir des informations sur les caractéristiques du processus pour toutes les évaluations, mais ils ne sont pas encore arrivés à leur terme. Dans l'idéal, il conviendrait d'effectuer une analyse de régression multiple de l'impact des facteurs intervenant dans le processus sur l'indice de conformité, mais cela n'est pas possible parce que les données disponibles sont incomplètes. Il a donc été décidé de suivre une démarche différente pour identifier les valeurs de l'indice de conformité en fonction des éléments suivants :

- Nombre d'évaluateurs inclus dans l'équipe
- Formation des évaluateurs
- Expérience du Cadre PEFA qu'ont les évaluateurs
- Total des ressources affectées à l'équipe
- Degré de participation des autorités

- Participation de bailleurs de fonds autres que le chef de file
- Caractéristiques nationales qui peuvent avoir un lien avec l'un des éléments précédents
- Participation du Secrétariat du PEFA à différentes étapes du processus

133. La meilleure manière de procéder, consisterait à utiliser, comme variable de remplacement, un échantillon composé de tous les rapports affichant un indice de conformité élevé (plus de 80 %, par exemple) et d'analyser cet échantillon par rapport aux éléments précédents. Sept évaluations rentrent dans cette catégorie ; à l'exception de l'une d'entre elles, elles ont toutes été achevées au cours de l'année écoulée, comme indiqué au tableau 8.

Tableau 8 Caractéristiques du processus suivi pour les rapports ayant un haut degré de conformité

Pays	1	2	3	4	5	6	7
Formation PEFA des évaluateurs	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Expérience du Cadre PEFA accumulée par les évaluateurs	2 évaluations	Non	1 évaluation	1 évaluation	Non	Non	Non
Resources	37 jours de travail d'un consultant	5 semaines de travail pour un consultant international + agents du bailleur	22 semaines de travail des agents, dont 6 semaines par des consultants	14 semaines de travail de consultants+15 semaines de travail d'agents du bailleur	6 agents du bailleur	19 agents du bailleur	8 semaines de travail d'un consultant + contribution d'agents du bailleur
Participation des autorités du pays	Passive	Passive	Importante	Notable	Passive	Collaboration active	Passive
Participation des bailleurs	Chef de file seulement	2 co-chefs de file	Chef de file +9	Chef de file+5	Chef de file seulement	Chef de file seulement	Chef de file + 4
Valeur approx. PIB / habitant en USD	11 000	1 800	500	400	3 200	1 800	1 600
Population en millions	0,3	4	22	13	8	47	0,2
Participation du Secrétariat PEFA	Examen du rapport	Examen du rapport	Tout au long du processus	Tout au long du processus	Tout au long du processus	Tout au long du processus	Examen du rapport

134. Comme on pouvait s'y attendre, puisque l'indice de conformité mesure le respect de la méthodologie de notation des indicateurs PEFA, le degré de participation du Secrétariat PEFA semble être le principal ou, du moins le plus manifeste, facteur déterminant d'un haut degré de conformité.

135. Le degré de participation des autorités et la gamme des bailleurs de fonds participant au processus n'ont pas d'impact clair sur la conformité, mais l'on pourrait penser qu'il contribue de manière cruciale à l'assurance de la qualité des données (qui n'est pas pris en compte dans l'indice de conformité) et à l'utilisation ultérieure des rapports.

136. Les ressources affectées au processus semblent être un facteur fondamental de la conformité des évaluations. Il a été possible d'établir, sur la base des informations disponibles, que les évaluations réalisées de manière très satisfaisante ont bénéficié d'au moins cinq semaines de travail (dans ce cas précis, avec un apport de ressources non quantifié sous forme de travail d'agents du bailleur de fonds et de synergies avec une autre équipe financée par un bailleur procédant à des travaux de GFP dans le pays) et dans deux cas, de plus de vingt semaines de travail.

137. Alors qu'il a été possible d'établir un tableau recensant les évaluations caractérisées par l'application de bonnes pratiques, il s'est avéré difficile de construire un tableau similaire pour les évaluations donnant lieu à de mauvaises pratiques. Si l'on postule qu'un rapport non conforme est un rapport dont l'indice de conformité est inférieur à 50 %, on recense 17 rapports rentrant dans cette catégorie. Sur ces derniers, 11 sont des produits intégrés et trois des RP-GFP qui ont été achevés en 2005, c'est-à-dire relativement peu de temps après la mise en œuvre du Cadre et avant l'offre systématique de formations et d'appuis. Les facteurs particuliers qui se sont traduits par un faible degré de conformité ont déjà été examinés dans le Rapport sur les observations initiales. Les trois derniers RP-GFP affichant un indice de conformité peu élevé sont, dans deux cas, des rapports établis sans que le Secrétariat PEFA n'ait participé à aucun stade du processus et, dans le dernier cas, un rapport dont deux versions initiales ont été examinées par le Secrétariat, sans toutefois que les commentaires de ce dernier soient pris en compte.

138. Les sections qui suivent analysent les éléments déterminants de la qualité des rapports et les obstacles rencontrés dans le but de pouvoir formuler des suggestions pour améliorer les facteurs positifs et surmonter les obstacles.

4.2 Planification conjointe du processus d'évaluation par les parties prenantes

139. La phase initiale de la planification d'une évaluation PEFA consiste à déterminer sa couverture, les parties prenantes intéressées et leurs rôles respectifs, les ressources nécessaires et la manière de les mobiliser, le calendrier et la durée du processus d'évaluation, et les mécanismes d'assurance de la qualité. Tous ces facteurs sont importants pour assurer la qualité de l'évaluation et il est souhaitable qu'ils soient examinés et fassent l'objet de décisions dès le début de la phase de planification plutôt que vers le milieu des travaux d'évaluation, lorsque des problèmes commencent à surgir. Pour promouvoir l'acceptation par toutes les parties des résultats de l'évaluation, il est important que toutes les parties prenantes intéressées (aussi bien les autorités publiques que les bailleurs de fonds) conviennent du plan d'exécution de l'évaluation.

140. La Banque mondiale a un processus établi pour la planification de ses études économiques et sectorielles, qui donne lieu à la préparation d'une note conceptuelle assujettie à un examen interne par les pairs et à d'autres composantes du mécanisme standard d'assurance de la qualité de l'institution (voir ci-après). Toutefois, le processus concernant la note conceptuelle est, en principe, un processus interne même s'il fait parfois intervenir des intervenants extérieurs. Pour pouvoir appuyer l'Approche renforcée et parvenir à une

compréhension identique du processus et, partant, à l'acceptation des résultats de l'évaluation par tous les intéressés, ce processus de planification doit faire intervenir toutes les grandes parties prenantes.

141. Les autres grands organismes bailleurs de fonds n'ont généralement pas de processus institutionnel de planification des travaux d'analyse de cette nature. En règle générale, les bailleurs lancent le processus en préparant des lettres de mission pour les consultants devant être recrutés pour procéder à l'évaluation. Or, telles qu'elles sont formulées, ces lettres de mission impliquent que de nombreux paramètres de la planification ont déjà été examinés et décidés par les principales parties prenantes. Même si cela est effectivement le cas, la forme que revêt cet accord n'est pas toujours claire et présentée de manière évidente, pas plus que les parties qui ont participé au processus.

142. La note de synthèse établie pour l'évaluation fiduciaire intégrée du Guyana, qui a reçu l'appui de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement, du FMI et de l'Union européenne, est un exemple de bonne pratique d'un processus de planification conjointe lancé à un stade précoce, qui s'est traduit par la formulation d'une note de synthèse qui a été communiquée à tous les partenaires bailleurs de fonds et aux autorités publiques (encadré 2).

Encadré 2. Exemple de bonne pratique

Note de synthèse conjointe pour l'évaluation fiduciaire intégrée du Guyana

Les parties prenantes en Guyana sont convenues que l'évaluation fiduciaire intégrée (IFA) serait réalisée dans le cadre d'un **effort concerté** auquel participeraient les autorités nationales ainsi que la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale, l'UE et éventuellement l'ACDI et le DFID. La Banque mondiale, la BID, l'UE et les bailleurs participants sont parvenus à un accord portant, en particulier, sur : i) la poursuite de travaux conjoints, sous la direction de la BID ; ii) le recours à une méthodologie unique et à des procédures communes d'assurance de la qualité, d'examen et de communication de l'information ; et iii) la publication d'une IFA conjointe.

L'IFA devait être préparée conformément au Cadre des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) pour la mesure de la performance de la GFP ainsi qu'au Cadre d'évaluation de la passation des marchés par pays du CAD de l'OCDE. Elle devait indiquer toutes les mesures prises pour améliorer les systèmes de GFP prises par le gouvernement depuis les évaluations antérieures et servir de base objective à l'évaluation des progrès à venir en jouant le rôle de référence et en fournissant un cadre commun. Elle devait aussi aider à mobiliser l'appui des donateurs pour la poursuite du développement des systèmes, des processus et des institutions de GFP du Guyana. Elle devait enfin permettre d'améliorer l'harmonisation et la coordination des activités des bailleurs, de manière à réduire les coûts de transactions ainsi que la charge imposée par différents demandes d'informations sur des projets exécutés avec des financements de donateurs.

La BID devait recruter un coordinateur ainsi qu'une équipe pluridisciplinaire de consultants pour faciliter l'application des méthodologies basées sur les indicateurs ainsi que les travaux connexes pour le compte des autorités nationales et en consultation avec ces dernières. Une fois achevées les analyses basées sur les indicateurs, une mission conjointe devait être organisée pour permettre aux autorités et aux bailleurs participants d'examiner et de valider les travaux des consultants et de convenir d'un plan d'action pour la poursuite du développement et de la réforme de la GFP et de la passation des marchés.

Une **mission conjointe** de la Banque interaméricaine de développement (BID) et du Groupe de la Banque mondiale s'est rendue, en premier lieu, à Georgetown (Guyana) du 6 au 8 décembre 2006 pour examiner le calendrier et les modalités de la préparation de l'IFA. Un **mémoire initial commun** a ensuite été rédigé en janvier 2007, stipulant les composantes des travaux de diagnostic prévus, les rôles respectifs des parties prenantes et les termes de référence de l'équipe de consultants. Un mécanisme d'examen par les pairs a été mis en place dans le but de parvenir à un accord total sur ce mémorandum. Le Secrétariat du PEFA a participé au processus d'examen.

4.3 Qualifications des évaluateurs

143. Des consultants ont participé à 77 % des évaluations, tandis que 23 % des évaluations ont été préparées exclusivement par des membres des services des bailleurs de fonds, essentiellement la Banque mondiale. L'équipe des évaluateurs se compose exclusivement de consultant dans 52 % des cas. La CE a systématiquement recours à des consultants, son personnel ne participant qu'à la phase d'examen de la version initiale. Des consultants ont été recrutés par la France pour l'évaluation de la République de Guinée, par la Suisse pour l'évaluation du Tadjikistan et par le groupe de bailleurs pour l'évaluation du Kenya. La

Banque mondiale a essentiellement recours à ses agents pour procéder à l'évaluation lorsque celle-ci est incluse dans ses rapports intégrés, en suivant le processus habituellement établi pour le type d'analyse considérée (CFAA, PER, PEMFAR, etc.). Il en est de même lorsque le FMI est le chef de file. Lorsque la Banque mondiale emploie des consultants (23 % des évaluations), ces derniers sont intégrés dans une équipe composée d'agents de la Banque (et parfois d'autres entités). Les évaluations effectuées pour la Zambie (2005) et Fidji sont les seuls cas dans lesquels l'équipe d'évaluateurs se composait de représentants des autorités nationales et de consultants.

144. La qualité générale des évaluations PEFA dépend dans une très large mesure des consultants qui, dans la plupart des cas, participent à l'intégralité du processus, de l'atelier initial à la présentation ultime des résultats aux homologues gouvernementaux. Le fait que l'atelier initial soit, le plus souvent, organisé par des consultants a un impact sur la qualité. Cet atelier permet de forger ou, à tout le moins, de renforcer l'adhésion générale des bailleurs et des autorités nationales et d'assurer que le processus PEFA est bien compris. Il est possible que tous les consultants n'ait pas une expérience suffisante du Cadre PEFA pour pouvoir animer un atelier bien conçu et pertinent. Le même argument pourrait probablement être invoqué pour les agents des bailleurs qui mènent les évaluations dans les pays. Il est possible que des messages prônant à confusion soient communiqués et que des attentes non réalistes soient créées, qui pourraient éventuellement compromettre le processus. Les équipes des pays sont souvent conscientes de ce problème et il est régulièrement demandé au Secrétariat de préparer à l'avance des exposés voire même, parfois, d'intervenir directement et d'animer l'atelier initial. Le Secrétariat n'a toutefois pas les capacités requises pour pouvoir intervenir de manière systématique au niveau des pays. À ce jour, les activités de formation et de communication du programme PEFA ont essentiellement visé les évaluateurs et les agents des bailleurs. La stratégie de formation du programme repose sur le principe que la formation de formateurs PEFA permettra d'accroître le nombre de formateurs (et d'institutions de formation) qualifiés sur le terrain et, partant, la capacité de mobiliser de formateurs pour les séances de formation dans les pays destinées aux représentants de l'État. Certains matériels de formation préparés pour les représentants de l'État ont été mis au point par le Secrétariat à partir d'exposés préparés pour des ateliers nationaux au Sénégal, en Chine et au Mozambique, pour les activités de formation des représentants de l'État organisées par l'Institut du FMI, et pour des réunions spéciales avec les représentants du Yémen et du Laos. Une série d'exposés actualisés et directement utilisables ainsi que les directives correspondantes, préparés pour des représentants de l'État, devraient être directement accessibles par les formateurs éventuels sur le site web du PEFA dans les principales langues pertinentes.

145. Durant la période examinée, le programme PEFA a assuré une formation à plus de 700 participants, parmi lesquels environ 60 consultants, 200 représentants de l'État et 400 agents des bailleurs de fond. Il est toutefois très difficile de mesurer l'impact des activités de formation du Secrétariat sur la qualité. Il est probable qu'il deviendra plus évident à moyen et long terme. À la fin de mars 2007, seulement deux personnes ayant reçu une formation PEFA avaient participé à une évaluation assujettie à un examen (il s'agissait d'ailleurs de la même évaluation).

146. La stratégie de formation du programme PEFA prévoit de privilégier la formation de formateurs durant la prochaine phase du déroulement du programme, de manière à permettre aux organismes bailleurs de fonds d'inclure des sessions de formation PEFA dans leur propre programmes de formation et de dispenser cette formation eux-mêmes ou bien par l'intermédiaire d'instituts de formation avec lesquelles ils auront conclu un contrat à cet effet.

147. Faire appel à des consultants (et à des instituts de formation) pour une grande partie des travaux d'évaluation ainsi que pour le développement des capacités de formation signifie qu'il devient nécessaire de concilier, d'une part, l'affectation du temps nécessaire pour constituer des capacités ayant une formation portant sur le PEFA et, d'autre part, l'élimination de tout obstacle à l'augmentation de l'offre de formateurs. L'expérience montre que les chefs et les membres des équipes sont confrontés à une courbe d'apprentissage manifeste. Certains, qui ont participé à quatre ou cinq évaluations PEFA, ont acquis une expérience en ce domaine qui est appréciée des bailleurs et des autorités nationales. Plusieurs bureaux de consultants, ayant conclu un contrat-cadre avec la CE, ont procédé à un grand nombre d'opérations dans le contexte de missions PEFA. Il s'ensuit que les évaluations PEFA s'appuient sur un petit nombre de bureaux de consultants et un nombre relativement limité de consultants individuels. S'il devient moins difficile de trouver des consultants possédant les qualifications requises pour procéder à des évaluations en anglais, il continue d'être difficile de trouver des consultants francophones, hispanophones et arabophones. Entre 30 ou 40 % des évaluations prévues indiquées sur le site web du PEFA seront probablement réalisées dans une langue autre que l'anglais. Il n'est pas rare que des évaluations PEFA soient retardées parce qu'il est difficile de trouver des consultants adéquats (cela a été le cas pour le Sénégal et le Yémen). Les activités de formation, en particulier la formation des formateurs, devrait viser à renforcer les capacités de consultants pouvant travailler dans une langue autre que l'anglais.

148. Le Cadre PEFA couvre toute la gamme des questions de GFP, du processus budgétaire initial aux phases d'exécution, qui se rapportent à la fiscalité et aux recettes publiques, à la comptabilité et à la présentation de rapports, à la passation des marchés, aux audits et au contrôle. Les équipes d'évaluateurs comprennent rarement des spécialistes de toute la gamme des questions de GFP. Elles manquent notamment d'experts de la fiscalité et de la passation des marchés. Cela a un impact manifeste sur la qualité et pose un problème que le Secrétariat évoque fréquemment lorsqu'il a la possibilité de formuler des commentaires sur les lettres de mission. Lors de l'organisation des sessions de formation destinées aux évaluateurs (y compris les membres pouvant être intégrés dans les équipes chargées des autoévaluations, il conviendrait d'envisager d'inclure des séances consacrées à des domaines spécialisés (recettes publiques, audits, passation des marchés, etc.). Pour permettre d'assurer des formations aussi approfondies dans des domaines particuliers, il faudra allonger la durée des sessions au-delà de la durée actuelle des cours. Ces formations spécialisées pourraient se substituer ou compléter les cours actuellement fournies. Le programme PEFA devrait préparer les matériels pertinents en collaboration avec les spécialistes des organisations qui sont ses partenaires ou d'autres entités.

4.4 Adaptation des ressources aux caractéristiques nationales et à la couverture de l'évaluation

149. Le volume des ressources mises à disposition pour procéder à l'évaluation semble être un facteur, ou un obstacle, tout aussi important que la nature et la portée des compétences des évaluateurs.

150. Dans au moins neuf cas, l'évaluation PEFA a été réalisée par un seul consultant. La déclaration formulée dans le Rapport sur les observations initiales de l'application du Cadre (REEAF), présentée ci-après, reste valide :

Encadré 3 Extrait du REEAF concernant les ressources :

« L'expérience montre que compter sur un expert ayant une connaissance générale de la GFP pour procéder à une évaluation n'est pas le meilleur moyen d'assurer la qualité du rapport dans son ensemble. Les sujets couverts par les indicateurs PEFA sont tellement divers que pratiquement aucun consultant n'a toutes les connaissances nécessaires pour pouvoir évaluer de manière adéquate la planification, la budgétisation, les opérations du Trésor, les contrôles internes, l'administration des recettes publiques, les états de paie, la passation des marchés, la comptabilité, les audits, le contrôle parlementaire, la gestion de l'aide, la supervision du risque financier associé aux entités paraétatiques et aux administrations locales. L'équipe doit posséder des connaissances qui couvrent tous ces domaines. Pour ce faire, il conviendrait qu'elle compte deux spécialistes (dont le chef d'équipe) pendant toute la mission sur le terrain, à savoir en règle générale, un économiste qui pourrait couvrir la planification, la formulation et l'exécution du budget, et un comptable chargé des questions de comptabilité et d'audit, ladite équipe bénéficiant en outre de l'appui de deux ou trois spécialistes dans des domaines que les deux principaux évaluateurs ne peuvent pas traiter de manière adéquate (par exemple la passation des marchés où l'administration des recettes budgétaires). Il devrait être suffisant qu'un seul consultant (de préférence le chef de l'équipe) connaisse bien la méthodologie PEFA ; il s'agit là toutefois d'un point important car les notes de conformité augmentent régulièrement (courbe d'apprentissage à la hausse) pour les consultants, il est vrai peu nombreux, qui ont été des chefs d'équipe ou des membres dominants de l'équipe pour plus d'une évaluation. Un consultant local peut également apporter beaucoup à une équipe, en particulier au stade de la collecte initiale des données, de la préparation de la mission et du suivi des données à l'issue de la mission principale.

L'allocation des ressources nécessaires pour procéder à une évaluation dépend d'un certain nombre de facteurs tels que :

- le degré de collaboration des autorités au niveau de la collecte des données avant le début de la mission, la réalisation d'une autoévaluation initiale, etc*
- la disponibilité de récents travaux d'analyse de la GFP*
- les problèmes de langue/de traduction qui peuvent se poser*
- la couverture de la LdM pour l'administration centrale/les administrations publiques et l'inclusion d'ateliers préalables à la mission et de présentation des résultats*
- la taille du pays /la concentration géographique des personnes fournissant les informations*
- l'expérience générale et la connaissance des thèmes de la GFP que possèdent les membres de l'équipe/les consultants*
- l'expérience qu'ont les membres de l'équipe de la direction d'évaluations basées sur le Cadre PEFA et leur connaissance des conditions en vigueur dans le pays. »*

151. À l'échelle de l'échantillon plus important d'évaluations PEFA maintenant disponibles, la taille du pays semble être un facteur qui pose des difficultés particulières. Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, un tiers des RP-GFP se rapportent à des petits États insulaires des Caraïbes ou du Pacifique mais la taille du pays est aussi un facteur dans le cas d'autres petits pays. La CE est la principale entité finançant ce type de rapport mais la Banque mondiale et la BAsD ont également poursuivi des évaluations en ne faisant appel qu'à un seul évaluateur dans des petits pays.

152. Le recours à un seul évaluateur semblait tenir au lien entre les ressources mises à disposition pour l'évaluation et la valeur de l'aide accordée par le bailleur. Dans ces petits pays, les organismes bailleurs de fonds ont tendance à réduire leurs coûts et à chercher à réaliser les évaluations PEFA à moindres frais. Si un bailleur de fond est le seul participant à l'évaluation, il ne lui est pas possible de mettre ses ressources en commun avec celles d'autres entités. Il est bien moins difficile à une grande entité de financer elle-même une évaluation PEFA en dégageant des ressources suffisantes dans de grands pays car, dans ces derniers les grands organismes bailleurs poursuivent eux-mêmes d'important programmes d'aide liés à la GFP.

153. En effet, certains bailleurs n'ont pas toujours d'agents en poste dans tous les petits pays, et opèrent à partir d'un bureau sous-régional. Il pourrait alors sembler plus facile de coordonner les activités au niveau de la sous-région plutôt qu'à celui-ci de chaque État insulaire. Il serait dans ce cas possible de résoudre le problème de financement des évaluations relatives aux petits pays insulaires en renforçant la coordination entre les bailleurs à l'échelon sous-régional et en utilisant des financements regroupés ou conjoints. Cette méthode pourrait être essayée, par exemple, dans les Caraïbes ou dans le Pacifique, puis déployée de manière plus systématique si elle semble faisable et efficace.

154. L'exemple concernant les Caraïbes présenté dans l'encadré 4 montre que cette idée n'est pas nouvelle, même si rien de concret n'a encore été fait. Dans la région du Pacifique, les principaux organismes bailleurs sont convenus d'une série de principes pour la poursuite des évaluations basées sur le Cadre PEFA, qualifiés de « Principes de Sydney ». L'impact de cet accord n'a pas encore été déterminé.

Encadré 4. Un examen par les pairs dans le cadre d'un atelier regional

Évaluation par les pairs dans le cadre d'un atelier régional : Un atelier fiduciaire de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OEEO) organisé par une Unité de gestion pour les pays des Caraïbes s'est tenu en mai 2003 sous les auspices du gouvernement de Sainte-Lucie. Cet atelier devait permettre de formuler un programme fiduciaire régional et intégré pour les pays de l'OEEO intéressés. Les représentants des six pays ont pu participer à un débat entre pairs sur des questions fondamentales ayant trait à la gestion des finances publiques et partager leur expérience en matière de réforme, et ils ont été encouragés à insister sur l'importance de s'attaquer à ces questions une fois de retour dans leurs pays respectifs. La Banque centrale des Caraïbes orientales a également fait bénéficier l'atelier de son leadership résolu au niveau régional, notamment grâce à la participation de son Gouverneur qui a encouragé les participants à assumer la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des réformes de la GFP. Cet atelier a permis aux six pays d'adopter une approche régionale pour rechercher des solutions efficaces aux défis particuliers que doivent relever les petites économies insulaires en ce domaine. L'atelier a aussi appuyé l'amélioration de la coordination des efforts des bailleurs de fonds pour soutenir les réformes de l'OEEO, en identifiant les bailleurs devant jouer le rôle de chefs de file dans un certain nombre de domaines clés.

Source : PEFA 2005, issues paper 1, affiché sur le site www.pefa.org

4.5 Mécanisme d'assurance de la qualité

155. En 2007, le programme PEFA a recensé les systèmes d'assurance de la qualité de ses partenaires. Les principales conclusions auxquelles a abouti ce recensement sont présentées ci-après :

156. Tous les partenaires PEFA ont un mécanisme d'assurance de la qualité des travaux d'analyse consacrés à la GFP. Ce mécanisme est parfois, mais pas systématiquement, présenté de manière formelle dans un manuel sous forme de directives. Il est toujours basé sur un processus d'examen dans le pays et un processus d'examen au siège. Il donne lieu, dans toute la mesure du possible, à la participation d'homologues gouvernementaux. Il n'implique pas obligatoirement l'inclusion d'examineurs externes, par exemple d'autres bailleurs, cette dernière étant laissée à l'initiative de l'équipe chargée du pays, sauf dans le cas de NORAD, du Ministère français des Affaires étrangères et du SECO, qui semblent faire appel de manière plus systématique à la contribution d'examineurs externes. Cela vaut tout autant pour les notes de synthèse que pour les lettres de mission au stade de la planification et pour les versions initiales des rapports.

157. Le Secrétariat PEFA participe autant que possible au processus d'examen, mais comme les manuels de procédure des partenaires ne mentionne pas spécifiquement le PEFA, cette participation n'est pas systématique et est laissée à l'initiative du chef d'équipe (ou du responsable compétent). Certains partenaires ont mis en place des processus d'assurance de la qualité propres aux évaluations PEFA parce que les rapports sur la performance de la GFP basés sur le Cadre PEFA sont l'outil d'analyse de la GFP qu'ils utilisent de préférence ou exclusivement, même si ces processus d'assurance de la qualité ne sont pas toujours établis de manière formelle. D'autres partenaires appliquent aux évaluations PEFA les mécanismes d'assurance de la qualité qu'ils utilisent déjà dans d'autres domaines et qui sont souvent établis de manière formelle, parce que ces mécanismes ont été conçus pour s'appliquer aux produits d'analyse de ces partenaires — qui sont parfois basés sur le Cadre PEFA ou qui peuvent incorporer ce dernier.

158. Tous les partenaires font appel à des consultants pour l'exécution des évaluations basées sur le PEFA, même si la CE, NORAD, le Ministère français des Affaires étrangères et SECO sont les seuls à avoir exclusivement recours à ces derniers. Les autres partenaires PEFA font appel, dans certains cas exclusivement, à leurs propres agents pour procéder aux évaluations. Toutes les entités ont des processus de passation de contrats clairs — bien que différents — conçus pour leur permettre de sélectionner des consultants qualifiés. Toutefois, la mesure dans laquelle il est possible d'obtenir des produits de qualité des consultants dépend également de l'expérience et de la compétence de ces derniers en matière de GFP ainsi que du temps consacré à leur sélection et à leur gestion, ce que ne couvre pas directement cette étude. Tous les partenaires PEFA forment, ou ont l'intention de former, les consultants et les agents spécialisés dans les questions liées au Cadre PEFA pour leur permettre de procéder aux évaluations.

159. Les rapports d'évaluation PEFA ne font en principe l'objet d'un examen de la qualité ex post par des organismes externes que s'ils ont été établis par la CE (qui les soumet à la Cour des Comptes européenne) et le DFIF (qui les transmet à la Cour des Comptes

britannique). Le Groupe d'assurance de la qualité de la Banque mondiale procède à des examens internes parfois à partir d'un échantillon d'évaluations basées sur le PEFA.

160. De manière générale, tous les partenaires sont dotés de procédures d'assurance de la qualité qui couvrent les évaluations de la GFP basée sur le Cadre PEFA. Il serait souhaitable que ces procédures fassent référence de manière spécifique et formelle à ces évaluations et assurent — par des incitations adéquates — que des parties prenantes extérieures, notamment les partenaires bailleurs de fonds, et dans la mesure du possible également le Secrétariat PEFA, procèdent à un examen aussi bien au stade de la planification qu'à celui de la préparation de la version initiale du rapport.

161. Plusieurs facteurs importants font obstacle à la qualité des évaluations PEFA :

162. Premièrement la Banque mondiale n'inclut considère pas, en règle générale, les RP-GFP dans la catégorie institutionnelle des « études économiques et sectorielles » et le FMI n'a pas l'intention de préparer des rapports sur la performance de la GFP en tant qu'organisme chef de file. Les rigoureux processus d'examen interne mis en place par ces institutions ne s'appliquent donc pas aux RP-GFP. Par exemple, les étapes iii) et iv) du processus d'examen des études économiques et sectorielles n'ont jamais été suivies dans le cas des rapports sur la performance de la GFP. Les produits intégrés, quant à eux, font l'objet du processus d'examen formel des études économiques et sectorielles, mais il n'est pas évident que l'annexe consacrée au Cadre PEFA soit incluse dans cet examen. Plusieurs types d'études économiques et sectorielles de la Banque sont affichés sur l'intranet de l'institution sans l'annexe PEFA même lorsque celle-ci apparaît dans la table des matières (c'est le cas notamment du PEMFAR pour le Togo).

163. Deuxièmement, étant donné que la démarche PEFA exige que les bailleurs de fonds et leurs homologues du gouvernement coordonnent leurs activités, le mécanisme d'examen par les pairs doit également inclure tous les bailleurs de fonds intéressés et les autorités. Les mécanismes habituellement mis en place par les bailleurs pour leurs propres études internes peuvent ne pas être applicables, de sorte qu'il faut adopter une formule de plus vaste portée. Le RP-GFP pour le Mali, qui concerne une évaluation dont le chef de file était la Banque mondiale, peut être considéré être un exemple de meilleures pratiques en la matière. Un vaste processus d'examen par les pairs auquel ont participé les principaux bailleurs intéressés (y compris le FMI et la France), le gouvernement malien qui a soumis par écrit des commentaires très détaillés et, à différentes étapes du processus, le Secrétariat PEFA, a été suivi. L'indice de conformité a augmenté de plus de 40 % entre la version initiale et le rapport final. Le même processus, auquel ont participé plusieurs bailleurs, l'État et le Secrétariat, a été suivi pour l'évaluation relative à la République Dominicaine, qui a été menée par la Commission européenne. Le problème consiste à trouver une formule permettant de procéder à un examen par plusieurs bailleurs de fonds, dans le pays et au siège des bailleurs, avec la participation des autorités nationales partenaires et du Secrétariat PEFA tout en assurant la préparation du rapport dans les délais prévus.

164. Troisièmement, la Commission européenne et la plupart des bailleurs bilatéraux n'ont pas les mêmes mécanismes institutionnels d'examen par les pairs que le FMI et la Banque mondiale. Cela pourrait toutefois être un avantage car il serait alors plus facile à ces entités

de mettre en place un nouveau système si un mécanisme particulier d'examen par les pairs des évaluations PEFA était proposé.

165. Quatrièmement, l'examen a posteriori par le Groupe d'assurance de la qualité est une étape cruciale du processus d'assurance de la qualité des études économiques et sectorielles. Le Secrétariat PEFA joue le même rôle pour les évaluations PEFA mais seulement au plan de la méthodologie. On pourrait envisager d'élargir le rôle du Secrétariat pour les examens ex post afin de lui permettre de couvrir l'impact des mesures et les processus (de manière plus systématique) et de déterminer si les commentaires des examinateurs ont été dûment pris en compte dans les travaux. On pourrait aussi envisager, à cette fin, de constituer un partenariat avec le Groupe d'assurance de la qualité de la Banque et des unités similaires d'autres partenaires. Il est nécessaire d'identifier les moyens de surmonter les obstacles institutionnels et techniques à la conception d'un mécanisme d'examen par les pairs spécifique aux rapports sur la performance de la GFP.

4.6 Appui du Secrétariat PEFA

166. Le Secrétariat peut contribuer au processus de la qualité à différentes étapes. Il n'est censé apporter sa contribution que si le chef de file chargé de l'évaluation (ou des entités parmi lesquelles les autorités nationales) le lui demande. Cette contribution couvre généralement : un examen par les pairs au stade de la note de synthèse ou de la lettre de mission ; un exposé général présenté (par vidéoconférence) aux autorités et/ou à l'équipe du bailleur opérant dans le pays ; un examen par les pairs des versions initiales du rapport ; et la fourniture de conseils techniques sur des points particuliers à toutes les étapes du processus. Le Secrétariat a, à titre exceptionnel, joué le rôle de facilitateur dans un atelier initial (ou final). Il est néanmoins rare que sa participation concerne chaque étape d'un rapport particulier. Le Secrétariat n'a participé à aucune étape du processus de 28 % des évaluations examinées. Cela ne signifie pas qu'il n'a pas examiné la version initiale et la version finale du rapport mais seulement que, comme il ne lui a pas été demandé de formuler des commentaires, il n'a pas communiqué cet examen et l'a conservé uniquement à des fins de suivi. Il a été demandé au Secrétariat de formuler des commentaires sur les lettres de mission dans moins de 10 % des cas. En revanche, il a contribué tout au long du processus à plusieurs rapports. Le Secrétariat a formulé des commentaires à plus d'une étape dans 12 % des rapports. Il semble que ses commentaires aient été intégrés pour l'essentiel dans seulement huit RP-GFP¹¹. Ces rapports affichent un indice de conformité très élevé, de l'ordre de 86 % en moyenne.

167. Les produits intégrés (qui ont en principe un faible indice de conformité, de l'ordre de 37 % en moyenne) ne parviennent au Secrétariat PEFA en général qu'une fois la version finale rédigée ou juste avant, ce qui ne permet pas au Secrétariat d'y contribuer et à l'équipe de la Banque mondiale de prendre en compte les commentaires du Secrétariat lorsque celui-ci les présente. Dans le cas du rapport sur le Laos, il a été demandé au Secrétariat de faire part de ses commentaires à l'issue de la mission que celui-ci avait effectuée dans ce pays, huit mois après l'établissement de la version finale du rapport d'évaluation 2005.

¹¹ Voir l'Annexe 4.

168. En moyenne, la prise en compte, même partielle, des commentaires PEFA dans une version initiale se traduit par une amélioration de 22 % de l'indice de conformité. Dans deux cas, l'équipe a pu prendre en compte les commentaires du Secrétariat PEFA à plus d'une reprise. L'indice de conformité a augmenté de 35 % puis de 45 % entre la version initiale et la version finale.

169. Le Comité directeur du PEFA est convenu en mars 2007 de recommander aux institutions membres de soumettre systématiquement tous les rapports à l'examen du Secrétariat. Celui-ci porterait sur les lettres de mission et les notes de synthèse, ainsi que sur la version initiale et la version finale de tous les RP-GFP, dans la mesure du possible.

170. Comme indiqué précédemment, le Secrétariat peut également jouer un rôle en amont, au stade de la planification. Dans la plupart des cas, les autorités réagissent de manière très positive aux efforts de planification menés de manière concertée avant la mission, en particulier lorsque des ateliers de sensibilisation/formation consacrés au Cadre PEFA sont organisés à un stade précoce de la préparation de l'évaluation (comme au Mozambique, au Burkina Faso, au Sénégal, au Kosovo et au Yémen) ou lorsque le Secrétariat PEFA organise des réunions d'information par lien vidéo prévoyant des sessions de questions-réponses (comme en République kirghize, en Zambie, au Moldova et en République dominicaine). Ces activités ont joué un rôle important pour solidifier les équipes constituées par les participants des pays concernés, des entités bailleurs de fonds et des consultants et par les examinateurs.

171. Souvent, les agents des bailleurs de fonds opérant à partir des bureaux nationaux et les représentants de l'État ne sont pas au courant des services que peut offrir le Secrétariat et ne savent pas comment les obtenir. Des séances de formation et des activités d'information sont organisées pour surmonter cet obstacle mais il importe de faire plus pour communiquer des informations aux agents des bailleurs et aux représentants des autorités dans le cadre de rencontres régionales et de bulletins de liaison.

4.7 Participation active des autorités

172. Au cours de l'année écoulée, la participation des autorités est restée essentiellement passive et dictée par les événements. L'évaluation concernant la municipalité de Bogotá (Colombie) est la seule qui ait été entreprise à leur initiative. Il s'agissait essentiellement d'une autoévaluation, qui a été validée par la Banque mondiale. Par ailleurs, après qu'un groupe de bailleurs ait proposé de procéder à une évaluation PEFA en Zambie en 2005, les autorités nationales ont décidé de prendre la direction des opérations d'évaluation et ont fourni la plupart des membres de l'équipe ; elles prévoient d'effectuer une évaluation répétée en 2008 en suivant le même processus.

173. Dans le cas du RP-GFP pour le Nicaragua, au début de 2006, le ministère des Finances a procédé à une autoévaluation de la performance de la GFP avec l'aide d'un bureau d'études. Les bailleurs ont formé une équipe composée d'agents de leurs institutions et de consultants pour valider cette autoévaluation. Ce processus a manifestement favorisé

l'adhésion des autorités (bien que l'établissement de la version finale du rapport ait été retardé et, en fin de compte, compromis par le changement d'équipe au pouvoir). Grenada a adopté une approche similaire d'autoévaluation validée par des entités externes. Dans certains cas, comme celui du Mali ou du Burkina Faso, les homologues gouvernementaux ont témoigné de leur adhésion au processus en présentant des commentaires détaillés sur la version initiale ou en coordonnant le processus d'assurance de la qualité par l'intermédiaire d'une structure ad hoc du ministère des Finances spécialisée dans la réforme de la GFP. Certaines administrations ont participé de manière plus active à la collecte des données et à la notation des indicateurs (c'est le cas, par exemple, à Fidji) bien que les travaux aient été dirigés par un consultant qui a également écrit le rapport.

174. Les autres évaluations ont été menées avec une participation plus ou moins importante des autorités au stade de la planification de la mission principale, de la fourniture d'informations et de la formulation de commentaires sur la version initiale du rapport. Rares sont les administrations publiques qui ont pris l'initiative de collecter des données sans attendre pour réduire le plus possible le temps consacré à cette tâche par les consultants ou les agents des bailleurs durant les missions d'information.

175. Le calendrier des activités n'a pas toujours facilité la participation des autorités puisque, dans certains cas, elles se sont déroulées à des périodes durant lesquelles les pouvoirs publics, et en particulier le ministère des Finances, participent à des étapes cruciales du processus de préparation du budget. Par exemple, les ateliers consacrés à l'examen des conclusions des évaluations en République kirghize et au Malawi ont été organisés alors que la préparation du budget était entrée dans sa phase finale et faisait l'objet de débats parlementaires, tandis qu'en Ouganda, la mission d'évaluation sur le terrain a coïncidé avec la finalisation des directives budgétaires. Au Sénégal, les activités PEFA ont été retardées en raison des élections présidentielles.

176. Il est important de chercher à coordonner les activités des parties prenantes le plus tôt possible après le lancement du processus, en particulier durant la phase de planification. Bien que certains bailleurs aient des mécanismes de planification interne perfectionnés, il est rare qu'un processus de planification auquel participent toutes les parties prenantes soit mis en place dès le départ. La participation des autorités nationales au processus reste variable mais elle est le plus souvent passive et dictée par les événements, comme on avait déjà pu le constater il y a un an. Il importe que cela change et que les autorités participent largement aux opérations dès le stade de la planification pour assurer leur adhésion et — dans la mesure de leurs capacités — leur prise en charge du processus d'évaluation. Il importe également de planifier les travaux d'évaluation en prenant dûment en compte le calendrier des activités parlementaires et des élections présidentielles.

4.8 Résumé des conclusions et des recommandations

177. La qualité générale des évaluations PEFA dépend d'un ensemble de facteurs parmi lesquels : i) l'appui de toutes les grandes parties prenantes dans le pays dans lequel s'effectue l'évaluation, ii) l'établissement d'un calendrier d'exécution adéquat, à des périodes

appropriées, iii) une équipe bien structurée d'évaluateurs possédant les qualifications requises, iv) l'existence d'un mécanisme bien défini d'assurance de la qualité au stade de la planification de l'évaluation, de l'identification des évaluateurs, du suivi de l'exécution et de l'examen du rapport.

178. Les obstacles à l'amélioration de la qualité qui ont été identifiés pour un certain nombre de pays sont, notamment :

- Une planification inadéquate des travaux d'analyse de la GFP, qui se traduit par des travaux et des missions qui continuent de faire double emploi, et par des évaluations PEFA trop fréquentes dans plusieurs pays.
- Le manque de coordination des activités des différents bailleurs, en particulier dans les petites États insulaires.
- La passivité qui caractérise la participation des autorités nationales à la plupart des processus d'évaluation.
- Une connaissance insuffisante de la part des représentants des autorités — et dans bien des cas également des agents des bailleurs opérant à partir des bureaux nationaux — du Cadre PEFA et des services pouvant être obtenus dans le cadre du programme PEFA/auprès du Secrétariat.
- Le nombre limité de consultants possédant les qualifications requises pour procéder aux évaluations — en particulier dans le cas des évaluations qui doivent être menées dans une langue autre que l'anglais — qui donne lieu à l'emploi de consultants moins qualifiés et/ou de retards dans l'exécution de l'évaluation.
- L'insuffisance des ressources pouvant être consacrée au financement des évaluations, en particulier dans les petits pays.
- Le fait que des mécanismes d'assurance de la qualité propres aux pays concernés ne soient pas toujours mis en place dès le départ avec la participation de toutes les principales parties prenantes et des importantes organisations d'où proviennent les ressources. Ce problème se pose de manière encore plus aigüe lorsque le statut de l'évaluation PEFA au sein de l'entité chef de file n'est pas clairement établi et que les directives internes de cette entité n'exigent pas la participation d'intervenants externes à l'assurance de la qualité.

179. Recommandations

- a. Au niveau national, les autorités et tous les principaux bailleurs doivent préparer des plans à moyen terme pour les travaux d'analyse de la GFP, qui identifient clairement le calendrier des évaluations PEFA et leur lien avec d'autres études analytiques.
- b. Les évaluations PEFA menées pour les petits États insulaires doivent être coordonnées dans le temps et au niveau de la sous-région par l'intermédiaire d'organisations sous-régionales pertinentes, le cas échéant, ou par la constitution de groupes de coordination de bailleurs à ce niveau. Il conviendrait de chercher dans

- toute la mesure du possible à mettre en commun les fonds nécessaires à l'exécution de ces évaluations dans les petits pays ou à les cofinancer.
- c. Les responsables aux sièges des organismes bailleurs de fonds/des IFI doivent s'informer mutuellement des analyses de la GFP qu'ils prévoient d'effectuer, du moins pour l'année qui suit, et d'intégrer ces plans dans les efforts de coordination au niveau des pays.
 - d. La diffusion d'informations sur le PEFA aux autorités des pays partenaires doit être renforcée par l'intermédiaire d'organismes mondiaux et régionaux dans lesquels les États sont largement représentés. Ces efforts doivent être complétés par l'offre aux autorités nationales de formations poussées portant sur le Cadre PEFA.
 - e. Un accès direct doit être donné aux représentants des autorités nationales, sur le site PEFA, dans les principales langues pertinentes, à une série d'exposés à jour directement utilisables ainsi qu'aux directives correspondantes.
 - f. Les organismes bailleurs doivent veiller à ce que leurs agents sur le terrain qui traitent des questions de GFP connaissent bien le Cadre PEFA et les services offerts par le Secrétariat, et s'assurer que les principaux responsables de la gestion des évaluations PEFA ont reçu une formation approfondie en ce domaine.
 - g. Il importe de renforcer les capacités de formation PEFA à l'échelle mondiale grâce à la constitution de capacités dans certains instituts de formation, dans des bureaux d'études chevronnés et au sein de grandes organisations bailleurs de fonds. Les instituts de formation pourraient ainsi offrir des cours à tous les participants intéressés (bailleurs, représentants des autorités et consultants). Cet objectif hautement prioritaire est déjà intégré dans la stratégie de formation du programme PEFA. Le renforcement des capacités de formation devrait viser à équilibrer les capacités d'évaluation PEFA dans les grandes langues requises en privilégiant d'autres langues que l'anglais.
 - h. Lorsqu'ils organisent des formations, les partenaires PEFA doivent prévoir des sessions consacrées à des domaines spécialisés (recettes, audits, passation des marchés, etc.). Le Secrétariat devra préparer des matériels pertinents pour ces sessions en vue de leur approbation par les experts techniques de ses partenaires ou d'autres organismes pertinents.
 - i. Il importe de concevoir des instruments pratiques et faciles à utiliser pour aider les consultants, ou tous autres responsables d'une évaluation, à exécuter toutes les phases de leur mission aussi efficacement que possible. Il s'agit là d'une de responsabilité qui incombe de manière systématique et spécifique au Secrétariat.
 - j. Il importe que les principaux organismes chefs de file identifient les moyens de surmonter les obstacles institutionnels et techniques à la conception d'un mécanisme d'examen par les pairs propre aux rapports sur la performance de la GFP.

k. Les organismes qui assurent la gestion/coordination des évaluations PEFA doivent veiller à ce que le Secrétariat soit impliqué, dans toute la mesure du possible, à toutes les étapes du processus d'évaluation, notamment au niveau de l'examen des notes de synthèse, des lettres de mission et des versions initiales des rapports.

180. Certaines de ces propositions sont déjà en voie d'exécution. Un grand nombre des messages fondamentaux seront repris dans une note sur les bonnes pratiques pour l'exécution des évaluations PEFA.

ANNEXES

ANNEXE 1**Liste des Applications PEFA à la fin d'août 2007**

(*) indique les rapports qui étaient déjà inclus dans le REEAF.

Les rangées grisées correspondent aux rapports inclus dans l'analyse du contenu/de la conformité présentée aux chapitres 2 et 3

Applications	Entité chef de file	Région	Type d'évaluation	Commentaires sur le contenu et sur l'intégration à d'autres produits d'analyse
Annexe 1.A Administration centrale				
Bénin 2007	CE	AFR	RP-GFP indépendant	
Burkina Faso 2007	CE/BM	AFR	RP-GFP indépendant	
Congo Brazzaville 2006 (*)	CE/BM	AFR	RP-GFP conjoint	Une CFAA a été menée séparément mais au même moment.
Gabon 2006	BM	AFR	Intégré	Tableau PEFA figurant en annexe à un PEMFAR, et affichant des notes pour les indicateurs
Ghana 2005 (*)	DFID	AFR	RP-GFP conjoint	Réalisée pour une évaluation du risque fiduciaire. Essentiellement étude sur documents
Ghana 2006	BM	AFR	RP-GFP indépendant	
Guinée Conakry 2006	France	AFR	RP-GFP indépendant	
Guinée-Bissau 2006	BM	AFR	Intégré	Tableau PEFA figurant en annexe à une CIFA, et affichant des notes pour les indicateurs
Kenya 2006	SIDA /DFID	AFR	RP-GFP conjoint	Pour inclusion dans une CIFA entreprise antérieurement
Lesotho 2005 (*)	BM	AFR	Intégré	Informations non partagées incluses dans un PEFAR
Madagascar 2006	CE	AFR	RP-GFP indépendant	
Malawi 2005 (*)	CE	AFR	RP-GFP indépendant	
Malawi 2006	CE	AFR	RP-GFP indépendant	
Mali 2007	BM	AFR	RP-GFP indépendant	
Maurice 2007	CE	AFR	RP-GFP indépendant	
Mozambique 2005 (*)	CE	AFR	RP-GFP indépendant	
Sao-Tomé-et-Principe 2006	BM	AFR	Intégré	Tableau PEFA figurant en annexe à une CFAA, et affichant des notes pour les indicateurs
Swaziland 2007	CE	AFR	RP-GFP indépendant	
Tanzanie 2005 (*)	BM	AFR	Intégré	Tableau PEFA figurant en annexe à un PEFAR, et affichant des notes pour les indicateurs
Tanzanie 2006	BM	AFR	RP-GFP conjoint	Apport d'informations pour la préparation d'un PEFAR annuel. Mise à jour de l'évaluation au niveau de

Applications	Entité chef de file	Région	Type d'évaluation	Commentaires sur le contenu et sur l'intégration à d'autres produits d'analyse
				l'administration centrale sous forme de tableau complétant le PEFAR 2005
Togo 2006	BM	AFR	Intégré	Tableau PEFA figurant en annexe à un PEMFAR, et affichant des notes pour les indicateurs
Ouganda 2005 (*)	CE	AFR	RP-GFP indépendant	Évaluations PEFA conjointes au niveau de l'administration centrale et des administrations locales, voir Annexe 1.B
Zambie 2005 (*)	État / SIDA	AFR	RP-GFP indépendant	
Fidji 2005 (*)	BM	EAP	RP-GFP conjoint	Réalisé pour apporter des éléments à un a PER
RDP lao 2006	CE/ BM	EAP	Intégré	Notes attribuées aux indicateurs PEFA figurent en annexe à un PER
Papouasie-Nouvelle Guinée 2005 (*)	BM	EAP	RP-GFP conjoint	Réalisé pour apporter des éléments à un a PER
Philippines 2006	BM	EAP	RP-GFP indépendant	
Samoa 2006	CE	EAP	RP-GFP indépendant	
Timor-Leste 2007	CE	EAP	RP-GFP indépendant	
Tuvalu 2006	BAsD	EAP	RP-GFP indépendant	
Vanuatu 2006	CE	EAP	RP-GFP indépendant	
Albanie 2006	BM	ECA	RP-GFP conjoint	Partie d'une mise à jour d'une évaluation fiduciaire d'un pays (CFA) et d'un Examen institutionnel det des dépenses publiques (PEIR)
Arménie 2006	BM	ECA	Integré	Partie d'un rapport particulier sur un PER programmatique, incluant la plupart des indicateurs PEFA dans une série élargie d'indicateurs.
Kosovo 2007	BM	ECA	RP-GFP indépendant	
République Kyrgize 2005 (*)	DFID / SECO	ECA	RP-GFP indépendant	
Macédoine	BM	ECA	Intégré	Couvre les 2/3 des indicateurs PEFA. Intégré dans une évaluation fiduciaire du pays
Moldova 2006 (*)	CE/BM	ECA	RP-GFP conjoint	Apporte des éléments à une évaluation du risque fiduciaire réalisée séparément mais au même moment
Serbie 2006	BM	ECA	RP-GFP indépendant	
Tadjikistan 2006	BM	ECA	RP-GFP indépendant	
Ukraine 2006	BM	ECA	RP-GFP indépendant	Réalisé dans le cadre d'une assistance technique générale couvrant la réforme de la GFP
Barbade 2006	CE	LAC	RP-GFP indépendant	
Dominique 2007	CE	LAC	RP-GFP indépendant	

Applications	Entité chef de file	Région	Type d'évaluation	Commentaires sur le contenu et sur l'intégration à d'autres produits d'analyse
République dominicaine 2007	CE/BM	LAC	RP-GFP indépendant	
Grenada 2006	État / CE	LAC	RP-GFP indépendant	
Guatemala 2005 (*)	BM / BID	LAC	Intégré	Les notes des indicateurs PEFA figurent en annexe d'une CFA, qui présente aussi une évaluation de référence d'indicateurs de la passation des marchés
Haïti 2007	BM / BID	LAC	Intégré	Indicateurs PEFA intégrés dans une CFAA dans le cadre d'un PEMFAR
Honduras 2005	BM	LAC	Intégré	Mise à jour de la CFAA 2003, qui présente les notes attribuées aux indicateurs PEFA dans un chapitre distinct
Jamaïque 2007	CE	LAC	RP-GFP indépendant	
Nicaragua 2006	BM	LAC	RP-GFP indépendant	
Panama 2006 (*)	BM	LAC	Intégré	Les notes des indicateurs PEFA figurent en annexe d'un rapport conjoint CFAA/CPAR
Paraguay 2007	BM	LAC	Intégré	Dans une Évaluation fiduciaire intégrée
Saint-Kitts-et Nevis 2006	CE	LAC	RP-GFP indépendant	
Sainte- Lucie 2006	CE	LAC	RP-GFP indépendant	
Saint-Vincent-et-les Grenadines 2006	CE	LAC	RP-GFP indépendant	
Trinidad-et-Tobago 2006	CE	LAC	RP-GFP indépendant	
Jordanie 2007	CE	MENA	RP-GFP indépendant	
Syrie 2006 (*)	FMI/ BM	MENA	Intégré	Couvre les 2/3 des indicateurs PEFA. Le tableau PEFA indiquant les notes attribuées aux indicateurs figure en annexe à une note d'assistance technique du département des finances publiques du FMI
Cisjordanie et Gaza 2006	BM	MENA	Intégré	Les notes PEFA figurent en annexe à un PER
Afghanistan 2005 (*)	BM	SAR	RP-GFP conjoint	Réalisé en tant que composante indépendante d'un rapport intégré PER/CFAA/CPAR
Bangladesh 2006 (*)	BM	SAR	Intégré	Les notes PEFA ont été intégrées dans la CAS de la Banque mondiale pour 2006-2009, leur justification étant basée sur une note de stratégie
Népal 2007	BM	SAR	RP-GFP conjoint	Partie d'un examen intégré PER/CFAA/CPAR de la GFP

Total : 61 évaluations

Annexe 1.B Administrations infranationales					
Applications	Entité chef de file	Région	Type d'évaluation	Autres caractéristiques	Commentaires sur le contenu et sur l'intégration à d'autres produits d'analyse
Colombie – Ville de Bogotá 2006	Pays/ BM	LAC	RP-GFP indépendant	Évaluation au niveau d'une seule municipalité	
Pakistan-Balouchistan 2006	BM	SAR	RP-GFP conjoint	Seulement cet État	Accompagné d'un rapport diagnostique préparé simultanément par la même équipe et basé sur le RP-GFP.
Pakistan-NWFP 2006	BM	SAR	RP-GFP conjoint	Seulement cet État	Accompagné d'un rapport diagnostique préparé simultanément par la même équipe et basé sur le RP-GFP.
Pakistan-Punjab 2006	BM	SAR	RP-GFP conjoint	Seulement cet État	
Tanzanie 2006	BM	AFR	RP-GFP indépendant	Basé sur un échantillon de six administrations locales	
Ouganda 2005 (*)	CE	AFR	RP-GFP indépendant	Basé sur un échantillon de six administrations locales	

Total : 6 évaluations

Annexe 1.C Autres évaluations liées au PEFA

Applications	Entité chef de file	Région	Caractéristiques	Commentaires sur le contenu et sur l'intégration à d'autres produits d'analyse
Bangladesh 2005	BMB	SAR	Indicateurs PEFA modifiés et échelle de notation modifiée.	Notes de politique économique du PER policy intégrant une évaluation GFP inspirée du PEFA
Bangladesh 2006	DFID	SAR	Rapport particulier	Évaluation de l'appui aux réformes de la GFP. Ajustement rétroactif sur la période 1992-2006 et comparaison avec chiffres de la période 2005-2006
Burkina Faso 2006	Groupe Soutien budget général	AFR	Rapport basé sur une étude sur documents appliquant le Cadre standard mais un système de notation différent.	Évaluation conjointe de l'appui au budget général sur la base du Cadre PEFA avec ajustement rétroactif sur la période 1994-2004
Haiti 2007	FMI	LAC	Note interne	Notes PEFA basée sur une évaluation des PPTÉ. Une étude sur documents constitue une partie de la note.
Malawi 2006	Groupe Soutien budget général	AFR	Rapport basé sur une étude sur documents appliquant le Cadre standard mais un système de notation différent.	Évaluation conjointe de l'appui au budget général sur la base du Cadre PEFA avec ajustement rétroactif sur la période 1994-2004
Mozambique 2006	Groupe Soutien budget général	AFR	Rapport basé sur une étude sur documents appliquant le Cadre standard mais un système de notation différent.	Évaluation conjointe de l'appui au budget général sur la base du Cadre PEFA avec ajustement rétroactif sur la période 1994-2004
Nicaragua 2006	Groupe Soutien budget général	LAC	Rapport basé sur une étude sur documents appliquant le Cadre standard mais un système de notation différent.	Évaluation conjointe de l'appui au budget général sur la base du Cadre PEFA avec ajustement rétroactif sur la période 1994-2004
Nigéria 2006	BM	AFR	Rapport structuré sous la forme d'un RP-GFP type mais sans attribution de notes. Couvre l'administration centrale ainsi que quatre États	
Papouasie-Nouvelle-Guinée 2006	BAsD	EAP	Mise à jour des notes de 2005, non justifiée par un rapport d'évaluation ou tout autres explications de fonds	Intégrée dans le Document de stratégie de la BAsD pour le pays
Rwanda 2006	Groupe Soutien budget général	AFR	Rapport basé sur une étude sur documents appliquant le Cadre standard mais un système de notation différent.	Évaluation conjointe de l'appui au budget général sur la base du Cadre PEFA avec ajustement rétroactif sur la période 1994-2004
Ouganda 2006	Groupe Soutien budget général	AFR	Rapport basé sur une étude sur documents appliquant le Cadre standard mais un système de notation différent.	Évaluation conjointe de l'appui au budget général sur la base du Cadre PEFA avec ajustement rétroactif sur la période 1994-2004

Viet Nam 2006	Groupe Soutien budget général	EAP	Rapport basé sur une étude sur documents appliquant le Cadre standard mais un système de notation différent	Évaluation conjointe de l'appui au budget général sur la base du Cadre PEFA avec ajustement rétroactif sur la période 1994-2004
---------------	-------------------------------	-----	---	---

Total : 12 évaluations

ANNEXE 3 Couverture et impact des examens du Secrétariat PEFA

Applications	Examen du Secrétariat	Prise en compte des commentaires
Afghanistan 2005	Examen version initiale	Non
Albanie 2006	Pas d'examen	N/A
Arménie 2006	Examen version initiale	Non déterminé
Bangladesh 2005	Pas d'examen	N/A
Barbade 2006	Examen version initiale	Oui
Burkina Faso 2007	Examen LdM et version initiale	Pas encore
Congo Brazzaville 2006	Examen versions initiales 1 et 2	Oui près version initiale
République dominicaine 2007	Examen NdS et version initiale	Pas encore
Fidji 2005	Examen version initiale	Non
Gabon 2006	Pas d'examen	N/A
Ghana 2005	Examen version initiale	Oui
Ghana 2006	Examen version initiale	Oui
Grenada 2006	Examen versions initiales 1 et 2	Non
Guatemala	Pas d'examen	N/A
Guinée, Conakry 2006	Examen version initiale	Pas encore
Guinée-Bissau 2006	Pas d'examen	N/A
Honduras 2005	Examen version initiale	Non
Jamaïque 2007	Examen version initiale	Pas encore
Kenya 2006	Examen versions initiales 1 et 2	En partie
République kirghize 2005	Examen version initiale	Non
Laos 2006	Examen de la version finale	Non
Lesotho 2005	Examen de plusieurs versions initiales	Oui
Madagascar 2006	Pas d'examen	N/A
Malawi 2005	Pas d'examen	N/A
Malawi 2006	Examen LdM et version initiale	En partie
Mali	Examen LdM, versions initiales 1 et 2 + autres contributions	Oui
Moldova 2006	Examen versions initiales 1 et 2	Non

Mozambique 2005	Examen version initiale	Non
Nicaragua 2006	Examen version initiale	Pas encore
Panama 2006	Examen version initiale	Non déterminé
Philippines 2006	Examen version initiale	Pas encore
PNG 2005	Examen version initiale	Non
Samoa 2006	Pas d'examen	N/A
Sao-Tomé -et- Principe 2006	Pas d'examen	N/A
Serbie 2006	Examen version initiale	Oui
Saint- Kitts-et- Nevis 2006	Examen versions initiales 1, 2 et 3	En partie
Sainte- Lucie 2006	Examen version initiale	Non déterminé
Saint-Vincent-et-les Grenadines 2006	Examen version initiale	Non. Commentaires transmis après l'examen de la version initiale.
Swaziland 2006	Examen version initiale	Oui, évaluation abandonnée
Swaziland 2007	Examen version initiale	Oui
Syrie 2006	Pas d'examen	N/A
Tadjikistan 2006	Examen version initiale	En partie
Tanzanie 2005	Examen version initiale	N/A
Tanzanie 2006	Examen version initiale	N/A
Timor-Leste 2007	Examen version initiale	Oui
Togo 2006	Pas d'examen	N/A
Trinidad-et-Tobago 2006	Pas d'examen	N/A
Tuvalu 2006	Pas d'examen	N/A
Ouganda 2005	Examen version initiale	Non
Ukraine	Examen version initiale	En partie
Vanuatu 2006	Examen version initiale	Oui
Cisjordanie et Gaza 2006	Pas d'examen	N/A
Zambie 2005	Examen version initiale	Non