

Gestion des dépenses publiques &

PEFA

Responsabilité financière

**Perspective commune de la valeur ajoutée
apportée par PEFA
et liens avec d'autres indicateurs de la GFP**

Secrétariat PEFA

7 août 2007

Perspective commune de la valeur ajoutée apportée par PEFA et liens avec d'autres indicateurs de la GFP

1) Objectif et couverture de la note

Le but principal de la présente note est de faire connaître à tous ceux qui ne sont pas des partenaires du programme PEFA les avantages qu'apporte le cadre de mesure de la performance de la GFP (le Cadre PEFA). PEFA étant un programme de partenariat pluri-institutionnel, il convenait de présenter, dans une perspective commune à tous les États participants, comment le Cadre PEFA et son application s'articulent avec les autres ensembles d'indicateurs de la GFP qui sont utilisés par les Partenaires. La liste des autres ensembles d'indicateurs en usage dans le monde est certes vaste, mais cette note porte principalement sur des ensembles d'indicateurs de la GFP qui sont pleinement ou partiellement parrainés par les partenaires PEFA et largement utilisés dans le monde. Ils comprennent les indicateurs CPIA (Évaluation des politiques et des institutions nationales) de la Banque mondiale, les indicateurs d'efficacité de l'aide du CAD de l'OCDE, les indicateurs établis par la Banque mondiale/le FMI pour assurer le suivi des dépenses des PPTE, les indicateurs d'évaluation du risque fiduciaire du DFID et les indicateurs de l'OCDE relatifs aux marchés publics. Le lancement des Indicateurs de gestion de la dette publique de la Banque mondiale est imminent et ils ont donc été inclus dans le champ couvert par cette note.

2) Valeur ajoutée

Le Cadre PEFA a été développé pour répondre à la nécessité : i) de réduire les lourds coûts de transaction pour les États bénéficiaires, ii) de réduire le chevauchement des nombreux instruments de diagnostic, iii) d'améliorer et de resserrer la coordination entre les bailleurs, et iv) de renforcer l'impact des initiatives de réforme. Le Cadre a été développé entre 2003 et 2005 dans le contexte de vastes consultations avec les bailleurs et les autorités nationales.

Le Cadre PEFA offre une « vue instantanée » de la performance du système de GFP d'un pays. Il couvre la totalité du cycle de la gestion financière et sa structure intègre les normes et codes internationaux. Il est bien accepté au plan international et est considéré parmi les bailleurs comme une bonne pratique d'intégration et de coordination des évaluations de la gestion financière. Il convient de noter que l'utilisation du Cadre PEFA stimule et encourage le dialogue entre les partenaires de développement et les autorités nationales. Il constitue un instrument robuste sur le plan analytique qui peut aider à réduire le double emploi d'outils diagnostiques, et il devrait permettre de suivre les progrès de la performance de la GFP dans le temps. La notation de ses indicateurs se caractérise par un niveau élevé d'objectivité, ce qui lui permet d'être appliqué de manière impartiale tout en permettant un suivi indépendant.

3) Liens avec d'autres séries d'indicateurs de la GFP

Les séries d'indicateurs fonctionnent à différents niveaux d'agrégation selon que la GFP ne constitue que l'un des nombreux domaines qu'ils couvrent, qu'ils couvrent uniquement mais intégralement la GFP ou se concentrent sur les détails d'un aspect particulier de la GFP. Le Cadre PEFA couvre la totalité du cycle de la gestion financière. Il existe d'autres séries d'indicateurs qui ont un niveau d'agrégation plus élevé, tels que les indicateurs CPIA et ceux de l'efficacité de l'aide de l'OCDE, qui dressent un tableau beaucoup plus vaste de la situation générale d'un pays au-delà des seuls aspects de la GFP. Sans être tout à fait aussi exhaustifs, les indicateurs de suivi des dépenses des PPTE et les indicateurs d'évaluation du risque fiduciaire du DFID visent à évaluer la performance de la GFP au même niveau que le Cadre PEFA. Ces deux ensembles d'indicateurs doivent, à terme, être remplacés par les indicateurs de performance PEFA. Les indicateurs de la passation des marchés publics de l'OCDE, ainsi que les indicateurs de la gestion de la dette publique, développés plus récemment, sont beaucoup plus désagrégés et examinent en détail un aspect particulier de la GFP. Chacun de ces ensembles d'indicateurs est brièvement décrit ci-après.

- **Indicateurs des politiques et des institutions nationales (CPIA) de la Banque mondiale**

Les indicateurs CPIA évaluent la qualité du cadre des politiques et des institutions dans un pays. L'évaluation est menée par la Banque mondiale, et les notes servent à guider l'allocation par cette dernière des ressources de l'IDA aux pays bénéficiaires. En revanche l'évaluation PEFA est habituellement entreprise en collaboration par de multiples bailleurs. La décision de procéder à une évaluation PEFA est prise au cas par cas, avec la participation des autorités. Dans le contexte du PEFA, les liens avec les discussions concernant les allocations de fonds sont plus indirects, car d'autres critères entrent toujours en jeu. Les indicateurs CPIA se caractérisent par un niveau élevé d'agrégation. L'ensemble des critères utilisés pour les notes CPIA est ventilé en quatre catégories. La quatrième catégorie « D » (gestion et institutions du secteur public) du questionnaire 13 sur la qualité de la gestion budgétaire et financière, 14b sur l'administration de l'impôt et 16 sur la transparence, la responsabilité financière et la corruption dans le secteur public sont étroitement alignés sur divers indicateurs PEFA. Les deux ensembles d'indicateurs (CPIA et PEFA) sont calibrés, bien que sur des échelles différentes. Ils reposent sur des éléments concrets et leurs notes sont justifiées par des explications écrites. Lorsque des évaluations de la GFP sont entreprises au moyen du Cadre PEFA, elles fournissent des données précieuses à l'appui des notes produites par les mesures CPIA.

- **Déclaration de Paris /Indicateurs de l'efficacité de l'aide de l'OCDE**

La *Déclaration de Paris*, qui a été adoptée le 2 mars 2005, définit une feuille de route pratique des actions à entreprendre pour améliorer la qualité de l'aide et son incidence sur le développement. Les 56 engagements de partenariat sont organisés sur la base de cinq grands principes : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. La déclaration s'appuie sur un ensemble de 12 « indicateurs de Progrès » de l'efficacité de l'aide qui ont été développés afin de suivre et d'encourager les progrès pour l'ensemble des engagements faisant l'objet des partenariats, ce qui

améliore la transparence et la responsabilité de l'emploi des ressources de développement. L'Indicateur de progrès 2(a), qui rentre dans le cadre du Principe « d'alignement » de la *Déclaration de Paris* et traite du système de gestion des finances publiques, est étroitement lié au Cadre PEFA. L'indicateur de progrès 5 de la *Déclaration de Paris* est étroitement aligné sur l'Indicateur de performance D-3 du PEFA tandis que l'indicateur 7 est étroitement lié aux indicateurs PEFA D-1, D-2 et à la deuxième composante (ii) de l'indicateur PI-7.

- **Indicateurs de suivi des dépenses dans le cadre des évaluations et des plans d'action des PPTE**

Les indicateurs de suivi des dépenses des PPTE sont en train d'être remplacés par les indicateurs PEFA pour le suivi de la performance de la GFP dans le cadre des travaux d'analyse entrepris par la Banque mondiale et le FMI. Les 16 indicateurs de suivi des dépenses des PPTE qui ont été utilisés principalement dans 27 pays d'Afrique et d'Amérique latine entre 2000 et 2005 ont formé la fondation sur laquelle ont été élaborés les 28 indicateurs du Cadre PEFA de mesure de la performance de la GFP. L'évolution du Cadre PEFA a rendu les indicateurs de la GFP applicables à une gamme plus vaste de pays, élargi l'éventail des aspects de la GFP couverts, et introduit une méthodologie de notation plus rigoureuse. Les indicateurs PPTE et PEFA se caractérisent par un niveau d'agrégation identique.

Le FMI et la Banque mondiale vont collaborer au suivi des progrès de la performance de la GFP dans les pays où des évaluations et des plans d'action avaient été établis pour les PPTE avant 2005 et ont été suivies par des évaluations basées sur des indicateurs PEFA depuis 2005.

- **L'approche de la gestion du risque fiduciaire du DFID**

Le DFID utilise depuis de nombreuses années un instrument analytique spécifique, dit Évaluation du risque fiduciaire du DFID, pour évaluer et enregistrer le risque fiduciaire dans le cadre de ses activités de soutien budgétaire. Cet instrument utilise un jeu de 15 repères ou indicateurs couvrant les risques fiduciaires associés aux systèmes de GFP, accompagnés d'un texte explicatif couvrant, notamment, le risque de corruption. Les indicateurs du DFID sont notés sur une échelle ordinale de 3 points similaire à celle des indicateurs de suivi des dépenses des PPTE et ont un niveau d'agrégation similaire. Par suite du lancement du Cadre PEFA de mesure de la performance, le DFID a modifié ses directives internes concernant la conduite de l'évaluation du risque fiduciaire afin que, lorsqu'elles sont disponibles, les évaluations de la GFP basées sur la série d'indicateurs PEFA constituent la base de l'évaluation du risque fiduciaire du DFID. Le DFID conserve toutefois ses propres lignes directrices pour l'évaluation de l'élément supplémentaire concernant la lutte contre la corruption.

Les directives internes de plusieurs autres organismes de bailleurs bilatéraux (par exemple la France, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark) ont récemment été mises à jour pour faire de l'ensemble des indicateurs PEFA la base devant être utilisées de préférence pour évaluer la performance des systèmes de GFP des pays clients.

- **Indicateurs des marchés publics de l'OCDE**

Les indicateurs de référence ont été élaborés en collaboration dans le cadre de la Table ronde consacrée par la Banque mondiale/le CAD de l'OCDE au renforcement des capacités de passation de marchés publics dans les pays en développement. L'instrument repose principalement sur des indicateurs macroéconomiques conçus pour examiner les éléments déterminants d'un système de passation de marchés publics répartis en quatre catégories. Tandis que le Cadre PEFA inclut un indicateur spécifique des marchés publics doté de trois composantes (PI-19) et prend en compte les questions relatives aux marchés publics par le biais d'autres indicateurs, les indicateurs des marchés publics de l'OCDE couvrent les aspects d'un système de GFP relatifs aux marchés publics de façon beaucoup plus détaillée. La série d'indicateurs de l'OCDE est beaucoup plus désagrégée. Elle a été récemment mise à jour dans le contexte de la version 4 de l'instrument de référence et d'évaluation des systèmes de passation des marchés publics et se compose de 12 indicateurs, notés sur une échelle numérique à quatre degrés.

- **Indicateurs de gestion de la dette publique de la Banque mondiale**

La Banque mondiale a élaboré, un Cadre de mesure de la performance de la gestion de la dette publique similaire à celui des indicateurs des marchés publics. Ce Cadre respecte étroitement les principes et la méthodologie du Cadre PEFA, mais porte exclusivement sur la gestion de la dette. Il constitue donc une désagrégation de l'indicateur PEFA PI-17 en une série de 15 indicateurs détaillés. Le Cadre de gestion de la dette publique sera lancé officiellement fin 2007.