

Résumé

Le programme PEFA a été lancé en Décembre 2001 et est maintenant dans sa troisième phase, couvrant la période allant jusqu'à Décembre 2011. Conformément au document de projet initial, une évaluation externe du programme a été entreprise entre janvier et avril 2011, comprenant une revue actualisée de l'impact du programme en matière de développement institutionnel. Le présent rapport final d'évaluation a été soumis en Juillet 2011 après deux séries de discussions par vidéoconférence avec le Comité directeur du PEFA sur les projets d'observations et de recommandations et la prise en compte de toutes les observations écrites.

Principales observations

L'évaluation générale de la performance du programme PEFA conclut à une performance éminemment positive. En Octobre 2010, 90 pour cent des pays à faible revenu, 75 pour cent des pays à revenu moyen et 8 pour cent des pays à revenu élevé de par le monde avaient, soit déjà été évalués, soit étaient dans un processus d'évaluation, ou allaient être évalués. Le programme PEFA a réussi à créer un cadre crédible à l'évaluation de la fonctionnalité en matière de GFP, et a atteint un niveau de couverture exhaustif, tout en restant suffisamment simple d'accès pour un utilisateur non-technique. Le cadre est comparable dans le temps et, avec certaines réserves, comparable également entre pays. Il a été appliqué dans des pays de régions géographiques, de niveau de revenus et de traditions administratives différents et dans un nombre suffisamment important de pays pour constituer un fonds commun d'information

crédible sur la performance de la GFP. Le cadre d'évaluation PEFA est désormais utilisé par toutes les grandes agences de développement travaillant avec les systèmes de GFP, soit comme un outil d'aide à la conception et suivi des réformes de la GFP, soit comme un élément clé du processus d'évaluation des risques fiduciaires. Il a été adopté par de nombreux gouvernements pour alimenter la conception des réformes de la GFP, pour aider à surveiller les progrès des réformes dans le temps et pour évaluer la qualité au niveau sous-national. Le cadre d'évaluation PEFA représente ainsi un label pérenne et utile.

Pourtant, ce label restera vulnérable tant qu'une méthode plus systématique d'assurance qualité ne sera pas établie. Les données du Secrétariat suggèrent une amélioration significative de la qualité au fil des années. Un certain nombre d'intervenants ont cependant identifié des problèmes occasionnels de qualité, en particulier pour les évaluations ne passant pas par le processus d'assurance qualité (AQ) du Secrétariat.

Ces préoccupations concernent uniquement une petite minorité des évaluations réalisées à ce jour, mais la confiance en la qualité de l'instrument du PEFA dans son ensemble pourrait être compromise par la présence continue de cette petite minorité. Il est ainsi recommandé de prendre des mesures permettant une AQ aussi exhaustive que possible.

Un deuxième sujet de préoccupation porte sur l'impact du Programme PEFA dans la réalisation de ses principaux objectifs qui, jusqu'à récemment, a été moindre que ce qui avait été prévu. De bons progrès ont été faits dans la

création d'un fonds commun d'information sur les systèmes de GFP, mais pas au plan de l'appropriation des réformes par les pays et de l'amélioration en matière d'alignement et de coordination du soutien des bailleurs à la réforme de la GFP.

La situation a changé à partir de 2009 et 2010 : 9 sur 11 des études de cas réalisées pour l'évaluation ont illustré l'exemple de gouvernements utilisant le cadre PEFA pour prendre le contrôle de leurs programmes de réforme de la GFP. Dans 4 cas sur les 5 pays à faible revenu de l'échantillon, ainsi que pour d'autres pays où l'information était disponible, le cadre du PEFA avait été adopté comme un outil de mesure et de référence périodique de l'état des systèmes de GFP, se posant comme une pièce maîtresse dans le dialogue avec les bailleurs de fonds de l'appui budgétaire. Dans les pays à revenu intermédiaire, le cadre PEFA avait été utilisé, soit pour alimenter les processus nationaux de réforme de la GFP, soit comme un outil d'évaluation pour guider la réforme de la GFP au niveau du gouvernement infranational. Ainsi au sein de l'échantillon des pays évalués, des progrès ont à tout le moins été accomplis dans l'utilisation du cadre PEFA, pour améliorer l'appropriation nationale des réformes et l'alignement du soutien apporté par les bailleurs à la réforme de la GFP.

Il n'en demeure pas moins que, durant la majeure partie de la phase III, de nombreux gouvernements ont été confrontés à certaines lacunes sur la portée et le potentiel du cadre de l'évaluation PEFA, - et nous pensons que c'est encore le cas en Afrique du Nord & Moyen-Orient, en Asie et, dans une moindre mesure, en Amérique latine. Même dans les récentes

évaluations PEFA entreprises dans les PRI, les agences principales des évaluations PEFA ont dû déployer des efforts démesurés pour "sensibiliser" les gouvernements partenaires aux vertus du Cadre. Par ailleurs, même là où le niveau de sensibilisation au cadre PEFA est élevé, son potentiel en tant qu'outil d'analyse comparative dans un dialogue avec les donateurs, les gouvernements sous nationaux, ou avec la société civile, n'est pas partout pleinement valorisé, en partie parce qu'il est perçu par certains intervenants comme un outil d'évaluation du risque fiduciaire plus que comme un outil de diagnostic porté au développement.

Il devrait être fait davantage dans la phase suivante pour obtenir des améliorations dans ces domaines, et optimiser le potentiel maintenant démontré du Programme PEFA. Plus précisément, nous recommandons que des programmes de mise en réseau, de communication et de diffusion soient élaborés dans le but d'établir un niveau de confiance dans le programme qui incite:

- ♣ les gouvernements à établir un dialogue commun et harmonisé en matière de réforme de la GFP sur la base des évaluations PEFA, et

- ♣ les bailleurs et les OSC engagés dans un travail de responsabilisation à utiliser davantage le cadre du PEFA afin de réduire l'usage d'outils concurrentiels et de favoriser l'harmonisation des cadres de diagnostic à l'appui des réformes de la GFP.

Enfin, le fonds commun d'information créé par le programme PEFA devient, sur cette base bien établie du label PEFA et d'un nombre d'évaluations répétées en augmentation rapide,

une source unique et irremplaçable d'information comparative sur la performance de la GFP. Les gouvernements, les agences de développement et les chercheurs doivent être encouragés à utiliser le vivier d'informations du PEFA pour mieux comprendre comment les systèmes de GFP évoluent dans les différents pays et comment les réformes de la GFP ont un impact sur ces systèmes.

Recommandations

Le chapitre 3 du rapport fournit une série complète de recommandations visant à répondre aux défis posés actuellement par la définition de la Phase IV du programme, en vue de réduire ses risques résiduels ses faiblesses et d'optimiser son impact potentiel à terme.

Dans le domaine des risques, on en note deux principaux: a) le problème latent de la qualité variable des évaluations PEFA et le risque qui leur est associé en termes de réputation et b) la question de la représentativité des partenaires actuels du PEFA comme seuls gardiens d'un produit de plus en plus internationalisé, dont la nature, à plus d'un titre, est celle d'un bien public.

En ce qui concerne l'assurance qualité, il est clair que la revue qualité des notes conceptuelles et des projets de rapports par le Secrétariat du PEFA est un facteur déterminant dans la qualité des évaluations. Ces revues ne concernent toutefois pas tous les projets de rapports d'évaluation et couvrent seulement la minorité des notes conceptuelles / TDR. En outre, il n'existe actuellement aucun standard exigeant de soumettre les rapports définitifs au Secrétariat afin de confirmer que les commentaires de l'AQ ont été dûment pris en

compte.

Dans un contexte où les évaluations PEFA sont parrainées et gérées de façon indépendante et où il n'existe pas d'appropriation formelle par le Secrétariat, il paraît difficile d'imposer un processus d'AQ obligatoire. Nous recommandons donc comme alternative l'introduction d'une norme « de déclaration d'assurance qualité » à inclure dans tous les rapports soumis au Secrétariat. Cela permettrait de valider la mise en œuvre et la qualité d'un processus d'AQ en 3 étapes (Note conceptuelle/Projet de rapport/Rapport final), et établirait une distinction claire entre les évaluations PEFA assujetties à un processus de certification d'AQ et les autres, tout en fournissant une incitation à utiliser les services d'AQ du Secrétariat.

A la question de la représentativité du Comité directeur du PEFA, il convient de souligner que les accords de gouvernance actuels ont démontré leur efficacité en matière de prise de décision, guidant le PEFA depuis ses débuts jusqu'à sa consolidation et son utilisation à grande échelle. Toutefois, les limitations de la structure actuelle pourraient freiner son progrès.

Le choix d'un nombre relativement restreint de partenaires PEFA permet une certaine efficacité, mais limite le nombre des intervenants, et exclut de nombreuses agences clés de développement, d'organismes professionnels, de gouvernements non OCDE et d'ONG. Le Groupe de travail CAD de l'OCDE a constitué un cadre alternatif de consultation utile mais sa capacité à inclure les gouvernements non OCDE et les organisations de la société civile est elle-même limitée.

Dans la phase IV, la création d'un second organe

consultatif - un Groupe de Référence - pour assister le Comité directeur serait un moyen efficace de répondre à un besoin de gouvernance plus large et plus inclusif. En outre, une méthode devrait être envisagée pour le renouvellement périodique de la composition du Comité directeur.

Une analyse détaillée des modalités de gouvernance et la préparation de propositions plus précises seront nécessaires pour la mise en œuvre de ces recommandations. Le texte principal du rapport présente un ensemble de propositions spécifiques comme point de départ de ce processus. Les principales propositions sont les suivantes:

- ♣ Une augmentation du nombre des membres du Comité directeur de 7 à 9 afin de faciliter les changements dans sa composition.
- ♣ Ceci permettrait de composer une structure composée de 3 membres permanents et six membres provisoires, désignés pour une période de 4 ans et renouvelés successivement, assurant ainsi un équilibre entre la continuité et l'ouverture à de nouveaux acteurs.
- ♣ Le Comité directeur devrait être assisté par un groupe de référence désigné formellement et représentant trois groupes à part égale: de représentants des gouvernements qui utilisent le cadre PEFA; de représentants des organismes professionnels de comptabilité et d'audit et des OSC engagées dans un travail de plaidoyer en matière budgétaire; et d'agences de développement non représentées au sein du Comité directeur.
- ♣ Un groupe de référence de 18 membres

serait ainsi composé de 6 représentants de chacun de ces groupes.

- ♣ Il est recommandé que la participation des 6 représentants du gouvernement soit sponsorisée par le Secrétariat, et que les autres membres financent leur propre participation.

- ♣ Le Groupe de Référence agirait en tant qu'organe consultatif et se réunirait une fois par an à Washington DC pour examiner les progrès du Programme PEFA, proposer des recommandations au Secrétariat et des projets de résolutions au Comité directeur.

- ♣ Les membres provisoires du Comité directeur (désignés pour 4 ans) seraient nommés par et probablement issus du Groupe de Référence.

D'autres dispositions permettraient d'augmenter le nombre d'intervenants impliqués dans le processus PEFA sans pour autant requérir une modification des modalités de gouvernance. Ces options ont leurs mérites, mais pas celui de consolider la représentativité du Comité directeur du PEFA lui-même. De plus, toutes ces modalités proposent un mode de consultation sans pouvoir de vote et peuvent être qualifiées de fragmentaires ; elles n'offrent pas une réponse satisfaisante à la question de la représentativité, et ne permet pas d'établir des méthodes fiables de consultation et d'engagement. Il paraît nécessaire de mettre en place un Groupe de Référence plus formalisé ayant des liens clairs avec le Comité directeur.

Un troisième risque, à moyen terme moins fondamental, est lié à la nécessité de mettre à jour le cadre général et la méthodologie PEFA. Il est important de s'assurer que l'ensemble des indicateurs PEFA demeurent pertinents, utiles et mesurables au fil du temps. Le cadre actuel

s'est révélé pertinent et utile dans différents types de contextes et nous ne percevons donc pas un besoin urgent de mise à jour. Malgré cela, certains indicateurs sont considérés comme moins pertinents que d'autres et d'autres présentent des problèmes de mesure. Nous proposons donc une mise à jour périodique du Cadre - limitée à une minorité de ses indicateurs (la recommandation porte sur un maximum de 4) avec une seule mise à jour sur chaque période de cinq ans, afin de maintenir un des principaux attributs du cadre du PEFA, sa comparabilité au fil du temps.

La création d'une fonction de divulgation plus importante constitue une des exigences essentielles pour optimiser l'impact potentiel du PEFA à terme. Par cela, nous entendons plus que de la simple communication. La principale nécessité porte sur la construction de réseaux de diffusion de telle sorte qu'un nombre plus important des intervenants du Cadre (notamment les gouvernements) communiquent dans le cadre du PEFA et entre eux et incitent à son bon usage. Le Groupe de Référence est un vecteur essentiel pour y parvenir.

La formulation d'une stratégie active de communication et de mise en œuvre de réseaux constitue un autre aspect de la divulgation, qui pourrait être gérée par les partenaires du PEFA, à travers un arrangement spécifique, ou par le Secrétariat du PEFA. Cela impliquerait un soutien à la politique de communication du PEFA et la mise en œuvre d'un programme d'activités de mise en réseaux, tels que des séminaires régionaux réunissant les gouvernements et autres utilisateurs du PEFA en vue de favoriser un apprentissage commun.

Dans cette même perspective, il est également nécessaire de s'assurer que la base de données sur la GFP du PEFA commence à être utilisée plus activement dans le domaine de la recherche. Ce n'est pas une priorité à court terme mais dès la fin de 2012, la taille de la base de données et le nombre d'évaluations répétées en feront un outil de recherche très utile.

Implications pour la dotation en personnel et financement

Le rapport contient des propositions sur la portée des activités de la phase IV du Programme PEFA en ligne avec les recommandations ci-dessus. Elles ont pour but de renforcer la capacité du programme à atteindre ses principaux objectifs et de le prémunir contre les risques qui porteraient atteinte à sa pérennité.

Dans ce cadre général d'activités, certaines décisions doivent être prises sur l'opportunité de leur mise en place a) en termes de temps et b) au sein du Secrétariat du PEFA ou intégrées" dans les programmes de travail des partenaires du PEFA.

En ce qui concerne l'introduction progressive de nouvelles activités, les réflexions portent principalement sur le temps à investir pour que ces activités puissent être justifiées par les bénéfices acquis, et le délai susceptible d'être requis pour s'assurer que ces activités sont suffisamment bien planifiées et conçues. Dans ce contexte, l'initiation d'activités de promotion de la recherche pourrait raisonnablement être reportée à la fin de 2012, lorsque le nombre d'évaluations répétées sera plus important et la valeur potentielle de la recherche, sur la base de données du PEFA, plus substantielle. La création du Groupe de Référence proposé pour

le PEFA pourrait aussi être différée afin de permettre un examen attentif des différentes options institutionnelles disponibles et d'assurer la prise en compte d'un meilleur ensemble de dispositions. Toutefois, le renforcement des fonctions d'AQ ne devrait pas être ajourné.

Le choix d'octroyer de nouvelles fonctions au Secrétariat plutôt que de les intégrer parmi les partenaires et autres utilisateurs du PEFA obéit à deux réflexions importantes. Premièrement, il est nécessaire d'évaluer s'il existe des structures organisationnelles et administratives, au sein des institutions partenaires du PEFA, qui pourraient prendre la responsabilité de ces fonctions et les exécuter de manière opportune et efficace ; ou bien si ces structures peuvent être créées relativement rapidement. Deuxièmement, il faut considérer dans quelle mesure ces fonctions peuvent être ajoutées aux responsabilités administratives du Secrétariat du PEFA, sans alourdir exagérément les charges de gestion inhérentes à sa structure de fonds fiduciaire.

En ce qui concerne le premier critère, il est clair que les structures existent déjà à la fois pour gérer les évaluations PEFA et proposer des formations sur l'utilisation du cadre PEFA. Ces activités ont, en effet, déjà été intégrées avec succès. Pour autant, l'avantage comparatif du Secrétariat du PEFA dans les fonctions de « maintenance » et d'assurance qualité, y compris l'apport AQ à la formation est extrêmement élevé. Les recommandations ci-dessus impliquent un élargissement de cette fonction AQ. Pour ce qui est de la diffusion, la création de réseaux, l'entretien de la base de données du PEFA et la promotion de la

recherche, les arguments pour ou contre "l'intégration" sont plus équilibrés.

La prise en compte de l'ensemble de ces arguments conduit à proposer trois grandes options en matière de dotation en personnel. Cela impliquerait une augmentation du personnel permanent du Secrétariat de 6 personnes (à Juin 2011) à 8, 9 ou 11 personnes d'ici à la fin 2012, selon les décisions spécifiques prises par le Comité directeur. L'option la plus élevée en effectifs, qui tient compte des contraintes imposées par le soutien au Groupe de Référence et l'expansion des fonctions de sensibilisation, impliquerait un doublement approximatif du niveau actuel des dépenses (représentant actuellement 80% du budget). De toute évidence, une telle augmentation demande un examen plus attentif, ainsi qu'un processus graduel et structuré de mise en œuvre.

Un premier point à souligner est que si en terme de pourcentage une majoration de 60 à 70% du budget actuel est significative, le projet d'augmenter le budget annuel de quelques \$700,000 maximum par an n'est pas considérable, eu égard à l'ampleur du travail du Programme PEFA et l'étendue de son influence. Il ne fait aucun doute en effet, que les avantages supplémentaires engendrés par ces dépenses feraient plus qu'en justifier leur coût.

De plus, cette augmentation n'est pas envisagée comme étant simplement la première d'une série d'augmentations budgétaires. Nous avons tenté d'évaluer les coûts de gestion à long terme du cadre PEFA sur une base durable et avec un impact optimal. Il nous semble que, si la poursuite du financement au-delà des cinq ans prévus de la Phase IV sera presque

certainement une nécessité, il n'existe aucune raison pour que ces dépenses annuelles aient à nouveau besoin d'être augmentées.

Enfin, le Comité directeur n'est pas supposé formuler ses engagements à propos de toutes ces recommandations en une seule fois. La prise d'un ensemble coordonné de décisions au cours des 18 prochains mois permettrait de lancer certains processus de recrutement et d'en reporter certains à Juin 2012, afin de les reconsidérer à la lumière de nouvelles justifications dans les services qui en seraient attendus.