

document de travail

Juillet 2012

124

Méthodologie PEFA et collectivités infranationales :
quels enseignements pour l'AFD ?

Frédéric Audras, Agence Française de Développement
(audrasf@afd.fr)

Jean-François Almanza, Agence Française de Développement
(almanzajf@afd.fr)

Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr



Remerciements

Les auteurs remercient Jildaz Evin pour sa grande disponibilité. Ses lecture et relecture attentives et critiques, ses commentaires et propositions toujours constructifs nous ont aidés à finaliser ce document.

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document de travail sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

ISSN : 1958-539X

Dépôt légal : 3^{ème} trimestre 2012

Mise en page : Denise PERRIN

Sommaire

	Avant-propos	4
	Résumé	6
	Introduction	7
1.	Considérations méthodologiques	9
1.1.	L'initiative PEFA	9
1.2.	Le cadre PEFA pour les entités infranationales	16
2.	Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)	39
2.1.	L'apport qualitatif d'une étude PEFA par rapport aux autres outils d'évaluation du système financier public local	39
2.2.	L'utilisation du diagnostic PEFA pour impulser une dynamique d'amélioration de la gestion financière municipale	45
2.3.	L'approche PEFA pour une collectivité locale, source d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi d'un programme national d'appui à la décentralisation financière	52
3.	Synthèse	57
3.1.	Le cadre méthodologique PEFA est globalement adapté aux collectivités infranationales	57
3.2.	Le cadre PEFA ne peut constituer un instrument de comparaison entre entités décentralisées	58
3.3.	Le rapport PEFA doit être enrichi d'une introduction sur le contexte de la décentralisation et prendre en compte la notion de dépenses effectives	59
3.4.	Le PEFA infranational est au cœur de la relation Etat / collectivité locale	60
	Annexe 1. Méthode à suivre pour les indicateurs sans note	63
	Liste des sigles et abréviations	65
	Bibliographie	66

Avant-propos

Méthodologie PEFA et collectivités infranationales¹ : quels enseignements pour l'AFD ?

L'initiative PEFA

L'initiative PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability* – Dépense Publique et Responsabilité Financière, en français), lancée en décembre 2001, est le fruit d'un partenariat entre la Banque mondiale, la Commission européenne, le ministère britannique du Développement international (DFID), le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), le ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE), le ministère royal des Affaires étrangères de Norvège et le Fonds monétaire international (FMI). Elle est organisée autour d'un Comité de pilotage, composé de représentants de chacune de ces institutions, qui administre le programme, et d'un Secrétariat, qui anime l'initiative et met en œuvre les activités du PEFA décidées par le Comité de pilotage.

Cette initiative a pour objectif de permettre aux pays et à leurs partenaires techniques et financiers : *i)* d'évaluer la performance des systèmes de gestion des finances publiques et *ii)* de promouvoir la mise en œuvre de réformes et de mesures de renforcement des capacités, d'une manière qui :

- encourage l'appropriation des programmes de réforme par le pays ;
- réduise les coûts de transaction ;
- renforce l'harmonisation des activités des bailleurs de fonds ;
- permette un suivi au fil du temps de l'évolution de la performance de la gestion des finances publiques ;
- prenne mieux en compte les préoccupations de développement et les aspects fiduciaires ;
- conduise à un meilleur impact des réformes.

Pour atteindre ces objectifs, une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques a été élaborée. Ces travaux ont abouti, en 2005, à la rédaction et à la diffusion du « Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques ».

Cet outil permet de mesurer l'évolution dans le temps de la performance des systèmes de gestion des finances publiques de pays qui sont à des stades de développement très différents. Il comprend une série d'indicateurs de haut niveau (31 indicateurs, dont 28 relatifs à la gestion des finances publiques et 3 aux pratiques des bailleurs de fonds), qui permettent de mesurer et de suivre l'évolution de la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques. Il contient également un rapport sur la performance de la gestion des finances publiques, intégrant un cadre de référence synthétisant l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques, telle qu'elle ressort de l'analyse des indicateurs.

Depuis son lancement, près de 250 évaluations, dont 70 concernant des collectivités locales, ont été conduites dans 134 pays.

¹ Le terme de collectivité publique infranationale sera retenu en raison de la grande diversité institutionnelle et structurelle des collectivités en question.

Remarques et précautions liminaires

1. L'analyse proposée dans ce document présente des limites qu'il convient d'indiquer.

La première concerne la grande diversité des types de collectivités infranationales et, pour une même dénomination (municipalités, régions, provinces, Etats fédérés, etc.), la diversité des principes légaux et réglementaires s'appliquant en matière de gestion des finances publiques, dites locales.

La deuxième est l'étalement dans le temps des rapports d'évaluation PEFA étudiés (de 2005 à 2010). Les conclusions de ce travail pourraient être modifiées si de nouvelles évaluations étaient conduites pour vérifier, par exemple, les progrès réalisés dans des domaines où des manques avaient été constatés.

La dernière, liée à la précédente, porte sur la qualité des évaluations. En effet, certaines ont été menées lors de la mise en œuvre de la méthodologie PEFA.

Ainsi, certaines notations, ou absence de notations, peuvent prêter à discussion.

Néanmoins, de grandes tendances se dessinent, notamment sur l'applicabilité de la méthodologie PEFA aux collectivités infranationales.

2. En novembre 2011, 69 évaluations ont au total été conduites au niveau infranational. L'analyse n'a porté que sur les 56 évaluations réalisées en 2010 dans ce type de collectivités.
3. Dans le texte, en raison de la grande diversité des collectivités évaluées, le terme « collectivité infranationale », nous semblant plus témoigner d'une approche marquée par le modèle français de décentralisation, a été choisi, plutôt que celui de « collectivité locale ». Toutefois, l'analyse porte sur les collectivités infranationales de plusieurs continents, ce qui exige une approche beaucoup plus large.

Résumé

L'analyse de l'application du cadre méthodologique PEFA aux entités infranationales, développée ici à travers l'examen de 56 rapports d'évaluation, et reposant sur l'expérience pratique des équipes-projet de l'AFD, montre qu'il est globalement adapté aux collectivités décentralisées.

Toutefois, en raison de la diversité institutionnelle des collectivités infranationales, la nécessité d'en connaître la structure ainsi que les lois et les règles régissant la décentralisation et définissant les responsabilités des entités infranationales, s'impose. Quatre observations en découlent :

- L'importante diversité des collectivités, en termes de taille, d'autonomie politique et budgétaire et de capacités, exige une description particulièrement détaillée du contexte institutionnel, légal et réglementaire de la collectivité analysée dans le rapport produit à l'issue de l'évaluation PEFA. En effet, le rôle et les pouvoirs dévolus à la collectivité infranationale seront des éléments explicatifs indispensables à la notation des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.
- Au regard des différentes études PEFA infranationales conduites, il apparaît que l'adaptation de certains indicateurs quantitatifs du PEFA infranational dénature l'exercice. Ainsi, il est donc essentiel que le cadre PEFA soit complété et non modifié, pour s'appliquer à la performance financière d'une collectivité locale.
- L'application du cadre PEFA semble limitée aux collectivités disposant de capacités réelles d'exercer leur autonomie. Cela signifie que la collectivité doit disposer

de capacités humaines et techniques propres pour avoir un réel pouvoir de gestion budgétaire et financière. Dans les faits, cela correspond aux capitales politiques et économiques au sein desquelles l'exécutif de la collectivité dispose des outils permettant de planifier son développement, c'est-à-dire de planifier ses dépenses (équipement, dépenses courantes) sur la base d'une anticipation réaliste de ses ressources. Le cadre PEFA infranational doit être appréhendé par les partenaires techniques et financiers de la collectivité locale comme une étape préalable à l'élaboration puis à la mise en œuvre d'un programme de renforcement des capacités de gestion budgétaire et financière, dont les impacts concerneront directement la collectivité locale mais contribueront, de façon indirecte, à améliorer et à renforcer le système des finances publiques locales.

- La transposition du cadre PEFA à une collectivité locale élargit le champ d'analyse. En effet, les résultats sont centrés sur la collectivité locale mais ils traduisent également la qualité de la relation financière de cette dernière avec l'Etat (prévisibilité des transferts et de la qualité du recouvrement fiscal, par exemple). Le cadre PEFA est ainsi au cœur de la relation Etat-collectivité locale. Or, dans un processus de décentralisation, cette relation peut être variable, notamment en termes d'autonomie accordée aux collectivités infranationales. Cela renforce la nécessité de ne pas modifier le cadre PEFA, tant les indicateurs quantitatifs que qualitatifs, afin de conserver un outil neutre, objectif et pérenne de mesure de la qualité de cette relation.

Introduction

Avant de déterminer si la méthodologie PEFA est adaptée aux collectivités infranationales, il convient de s'interroger sur ce que désignent ces termes. En effet, le niveau infranational est composé d'une très grande variété d'entités : Etats fédérés d'un Etat fédéral, provinces, régions, districts, départements, municipalités, etc. Chacune de ces entités dispose de niveaux d'autonomie variés et, selon les législations, des entités portant le même nom peuvent bénéficier de pouvoirs plus ou moins étendus en matière de gestion des finances publiques.

La littérature retient en général trois formes (parfois quatre) de décentralisation :

- la déconcentration, qui consiste à donner des compétences pour prendre certaines décisions à des agents qui exercent leur fonction dans une circonscription territoriale déterminée tout en restant soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement central. Les échelons de gouvernement de niveau inférieur (qui peuvent être de simples relais administratifs) sont alors de fait subordonnés à l'autorité centrale. La déconcentration vise généralement à améliorer l'efficacité opérationnelle de l'action de l'Etat central au sein d'une circonscription administrative ;
- la délégation, qui désigne le transfert de pouvoir et de responsabilité de l'Etat central à des entités souvent semi-autonomes dans un domaine de responsabilité bien défini. Ces entités qui ont la personnalité morale et un budget autonome sont généralement tenues de rendre des comptes à l'Etat central ;
- enfin, la dévolution, qui est la forme la plus poussée de la décentralisation, dans le sens où elle opère un transfert de compétences et de responsabilités à des personnes morales de droit public élues par des administrés. Des responsabilités et des ressources sont

transférées aux pouvoirs locaux (souvent des collectivités territoriales) qui jouissent d'une autonomie de décision sur la manière d'utiliser ces ressources dans leur domaine de compétence et dans une juridiction administrative légalement reconnue. La dévolution va de pair avec la décentralisation politique quand les pouvoirs locaux ont à répondre de leurs choix devant des assemblées élues, ce qui a pour effet de favoriser une démocratie de proximité. La dévolution se confond habituellement avec la décentralisation budgétaire quand elle s'accompagne d'une répartition claire des relations financières et des compétences entre échelons de gouvernements, qui ont le pouvoir de mobiliser leurs ressources financières (autonomie financière) tout en bénéficiant d'une autonomie budgétaire (sur les dépenses) substantielle².

De même, le fédéralisme comporte également plusieurs formes (Dafflon et Madiès, 2008) :

- le fédéralisme dual se caractérise par une séparation nette des compétences entre les niveaux de gouvernement. En d'autres termes, les compétences attribuées à chaque niveau sont exclusives. Le fédéralisme dual est très rare dans la pratique ;
- le fédéralisme coopératif se caractérise par davantage d'interdépendance entre les niveaux de gouvernement. Les décisions sont prises après un processus de concertation relativement complexe entre les acteurs territoriaux ou collectivités publiques : on y observe un échange décisionnel étroit et incessant entre « régions » et « centre ». On a alors une « fragmentation verticale » des compétences, chaque niveau de gouvernement apportant sa contribution à la politique publique mise en place ;

² Adapté de Dafflon et Madiès (2008).

- le fédéralisme concurrentiel se caractérise par une concurrence entre les collectivités (locales ou régionales) au niveau des politiques publiques...
- Le fédéralisme d'exécution se caractérise par le fait que le gouvernement fédéral garde ses responsabilités et des compétences pour certaines fonctions spécifiques, mais les fait exécuter par les collectivités régionales ou locales.

Ces différentes natures de décentralisation et/ou de fédéralisme auront bien entendu un impact certain sur les modalités de gestion des finances publiques.

Ces modes d'organisation constitutionnelle ou juridique et d'autonomie dans la gestion des politiques publiques impliquent qu'il est nécessaire - si l'on souhaite évaluer la performance de la gestion des finances publiques, outil indispensable de mise en œuvre des stratégies publiques - de disposer d'un instrument adapté à toutes ces circonstances.

La méthodologie PEFA a été développée en 2005 pour évaluer la performance de la gestion des finances publiques des Etats centraux. Avec l'accélération des processus de décentralisation (souvent encouragés par les bailleurs de fonds, car vecteurs d'un approfondissement de la démocratie), la question de l'application de la méthodologie PEFA aux collectivités infranationales est naturellement apparue comme un champ d'analyse pertinent, voire indis-

pensable pour mieux appréhender et analyser l'étendue du champ des acteurs impliqués dans la gestion publique.

Si quelques tests ont été menés en 2005, c'est à partir de 2007 que des évaluations ont été conduites à différents niveaux de décentralisation : Etats fédérés d'un Etat fédéral (Brésil, Inde, Nigeria, Pakistan) ; villes-provinces (Addis-Abeba, district de Bogota) ; provinces (Ethiopie, Argentine) ; communes (Sénégal : Dakar, Burkina-Faso : Ouagadougou, Ghana) ; cantons (Suisse : Lucerne), etc. En octobre 2010, 56 évaluations de ce type ont été réalisées.

On peut donc parler d'un réel succès dans la mise en œuvre de la méthodologie mais, pour autant, plusieurs interrogations subsistent :

- même appliquée avec quelques aménagements aux collectivités publiques infranationales, leur est-elle adaptée ?
- Quels intérêts et quels avantages peuvent-elles en tirer ?
- Quelles sont les raisons qui poussent leurs partenaires à les accompagner dans cette démarche ?
- Quels bénéfices et quels résultats opérationnels l'ensemble des parties prenantes (collectivités et bailleurs de fonds) peuvent-elles tirer de cet engagement ?

1. Considérations méthodologiques

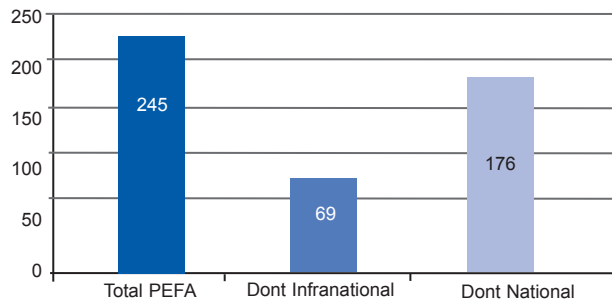
1.1. L'initiative PEFA

1.1.1. Quelques chiffres

La grande majorité des évaluations PEFA continue à être conduite au niveau des administrations centrales. Cependant, en novembre 2011, 69 évaluations d'entités

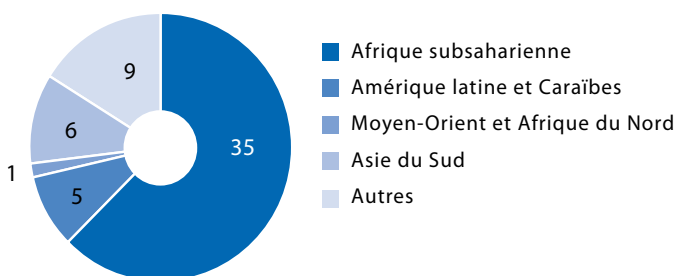
infranationales ont été réalisées et d'autres sont en cours de réalisation. Les graphiques 1, 2 et 3 illustrent la répartition de ces évaluations.

Graphique 1. Nombre d'évaluations et distribution entre administrations centrales et collectivités infranationales (données de novembre 2011)

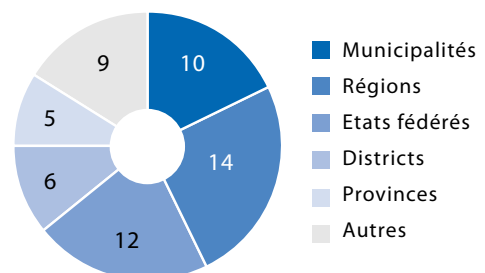


Source : Secrétariat PEFA, informations retraitées par les auteurs.

Graphique 2. Répartition géographique des 56 évaluations de collectivités infranationales



Graphique 3. Répartition par type de collectivités infranationales³



Source : Secrétariat PEFA. Informations retraitées par les auteurs.

³ Dans les présentations graphiques, le mot « autres » désigne les évaluations portant sur des entités particulières telles que les Territoires d'Outre-mer qui disposent dans un cadre national précis d'une plus grande autonomie que d'autres structures appartenant au même cadre national.

1.1.2. La méthodologie PEFA - rappels

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques est un cadre de suivi intégré qui permet de fournir des données fiables sur la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques. Lorsque les évaluations menées en application de cette méthodologie sont répétées⁴ (tous les trois à cinq ans), elles permettent aussi d'apprécier l'évolution de cette performance dans le temps.

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques PEFA est l'un des éléments de l'approche renforcée visant à soutenir les réformes de la gestion des finances publiques. L'approche renforcée comporte trois éléments :

1. un programme de réforme conduit par les pays, composé d'une stratégie de réforme et d'un plan d'action pour la gestion des finances publiques ;
2. un programme d'appui coordonné des bailleurs de fonds ;
3. un cadre commun d'évaluation et de suivi des résultats, le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques.

Le Cadre commun d'évaluation et de suivi des résultats (appelé généralement cadre PEFA) comprend une série d'indicateurs de haut niveau, qui permettent de mesurer et de suivre l'évolution de la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques, ainsi qu'un rapport sur la performance de la gestion des finances publiques, permettant de rendre compte de la performance de la gestion des finances publiques, telle qu'elle ressort de l'analyse des indicateurs. Le cadre PEFA identifie six dimensions essentielles d'un

système de gestion des finances publiques transparent et organisé :

1. **crédibilité du budget.** Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu ;
2. **exhaustivité et transparence.** Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public ;
3. **budgetisation fondée sur les politiques nationales.** Le budget est établi en tenant compte des politiques publiques ;
4. **prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.** Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics ;
5. **comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers.** Des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et de la préparation des rapports ;
6. **surveillance et vérification externes.** Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

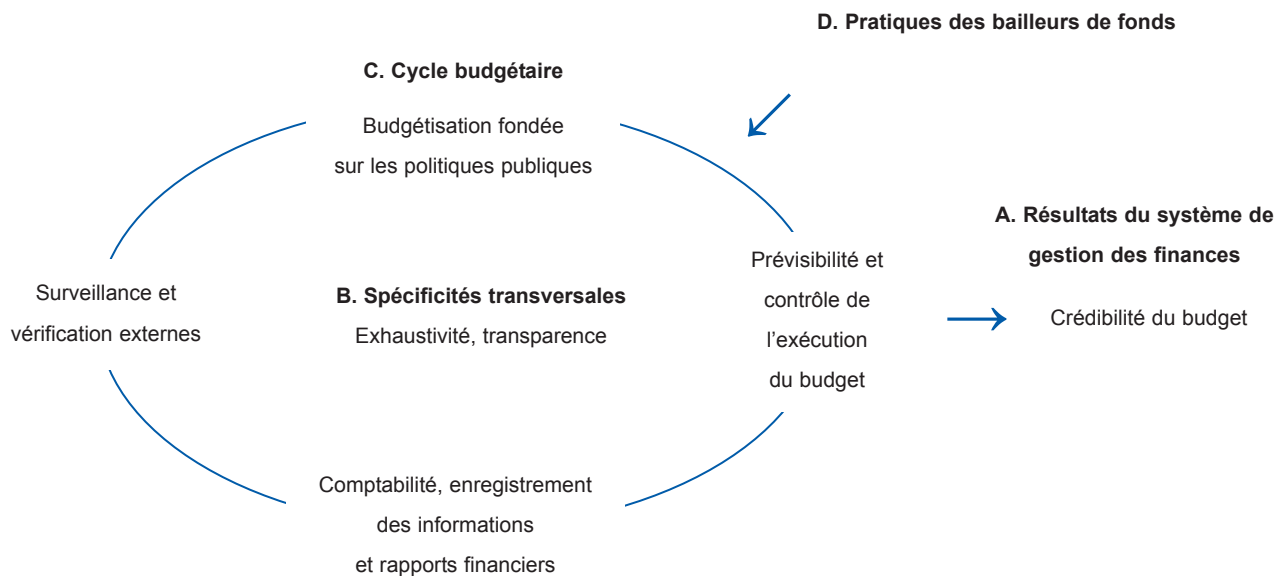
⁴ L'expérience acquise depuis 2005 laisse penser que l'intervalle pertinent entre deux exercices serait de cinq ans et non de trois.

Les indicateurs

Au regard des six dimensions essentielles, la série d'indicateurs de haut niveau mesure la performance opérationnelle des principaux éléments des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques, qu'il

s'agisse de l'administration centrale, du pouvoir législatif ou des institutions chargées de la vérification externe des finances publiques d'un pays.

Schéma 1. Les six dimensions d'un système de gestion des finances publiques⁵



Source : « Cadre de mesure de la performance » - *Public Expenditure and Financial Accountability* (Secrétariat PEFA – 2005, révision janvier 2011, page 11).

La série d'indicateurs de haut niveau se concentre sur les éléments clés de la gestion des finances publiques, reconnus comme essentiels à la bonne gestion des finances publiques dans tous les pays.

Les 28 indicateurs choisis se répartissent en trois catégories :

A. les résultats produits par le système de gestion des finances publiques : les indicateurs utilisés se focalisent sur les résultats immédiats du système en comparant les dépenses et recettes effectives avec le budget initialement approuvé ainsi que sur le niveau et la variation des arriérés de dépenses ;

B. les spécificités transversales des systèmes de gestion des finances publiques : les indicateurs utilisés concernent l'exhaustivité et la transparence du système de gestion des finances publiques, par rapport à l'ensemble du cycle budgétaire ;

C. le cycle budgétaire : les indicateurs utilisés mesurent la performance des principaux systèmes, processus et institutions qui participent au cycle budgétaire de l'administration centrale.

⁵ Consultable sur le site <http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFFrench-FinalSZ.pdf>

Outre les indicateurs sur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, le Cadre PEFA évalue également :

D. les pratiques des bailleurs de fonds : ces trois indicateurs (D1, D2 et D3) concernent les pratiques des bailleurs de fonds qui ont une influence sur la performance du système de gestion des finances publiques au niveau des pays.

La méthode de notation

Le système de notation retenu par le programme PEFA est basé sur une échelle ordinale à quatre points (A, B, C, D)⁶. On peut, dans certains cas, utiliser une flèche. Cette flèche permet d'indiquer :

- (i) une évolution de la performance qui n'apparaît pas dans la notation et/ou
- (ii) un changement récent de système qui, certainement, apportera une amélioration, mais dont on ne peut constater les effets au moment de l'évaluation. Cette indication supplémentaire semble rarement utilisée.

La performance est mesurée par rapport à un étalonnage basé sur une « bonne pratique internationalement reconnue » représentant la note A. Elle n'est pas nécessairement l'équivalent de la « meilleure pratique » internationale et pas nécessairement un standard international déterminé par une institution internationale. La note D représente, quant à elle, une performance médiocre/insatisfaisante.

Le rapport sur la performance

La structure et le contenu de ce rapport peuvent se résumer de la manière suivante :

- une évaluation succincte (en début de rapport) utilise l'analyse effectuée sur la base des indicateurs pour fournir une évaluation synthétique du système de gestion des finances publiques au regard des six dimensions essentielles de la performance de la gestion des finances publiques ;

- une section d'introduction présente le contexte et le processus de préparation du rapport et précise la proportion des dépenses publiques couverte par le rapport ;
- une section analyse les questions spécifiques au pays étudié, nécessaires pour comprendre l'évaluation basée sur les indicateurs et l'évaluation globale de la performance de la gestion des finances publiques. Elle inclut un bref rappel de la situation économique du pays, une description des résultats budgétaires en termes de discipline budgétaire et d'allocation stratégique des ressources, ainsi qu'une description du cadre juridique et institutionnel du système de gestion des finances publiques ;
- le corps du rapport présente l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques, des processus et des institutions sur la base des indicateurs, et décrit les réformes en cours ou récemment engagées par les autorités nationales (en évaluant les facteurs institutionnels qui auront sans doute une incidence sur la planification et la mise en œuvre des réformes).

Les indicateurs et le rapport produit à l'occasion de leur évaluation sont indissociables et les seules notations ne sont pas suffisantes pour saisir la performance de la gestion des finances publiques.

1.1.3. Les usages du cadre PEFA

La mesure du risque fiduciaire

Les évaluations PEFA, qui permettent, entre autres, de vérifier que les systèmes de gestion des finances publiques sont performants, pourront servir à mesurer la confiance (risque fiduciaire) que l'on peut accorder à ces systèmes.

⁶ Nous avons délibérément évité une échelle numérique pour décourager la méthode simpliste d'agrégation des chiffres, qui ne peut être utile que pour établir une comparaison entre pays. L'objectif de l'élaboration du Cadre PEFA, et donc la base de sa conception, n'était pas de procéder à une telle comparaison.

Elles fournissent ainsi des premiers axes d'analyses pour déterminer la forme d'intervention à retenir.

Dans la conception française⁷, le risque fiduciaire appliqué fait référence au risque que :

- les ressources budgétaires ne soient pas employées conformément aux prévisions et de manière transparente ;
- les dépenses budgétaires ne suivent pas des procédures efficaces d'exécution et de contrôle ;
- les opérations de dépenses ne fassent pas l'objet d'un enregistrement comptable régulier et adéquat, et de rapports financiers transparents ;
- les dépenses budgétaires ne fassent pas l'objet de contrôles externes appropriés.

En effet, l'utilisation des procédures et systèmes nationaux (OCDE, CAD, 2008)⁸ nécessite une confiance suffisante dans les procédures budgétaires et comptables nationales et, par conséquent, une bonne compréhension de la performance de ces systèmes et du risque fiduciaire. A titre d'exemple, l'aide budgétaire utilise les procédures nationales de finances publiques (allocation des ressources, passation des marchés publics, chaîne de la dépense, comptabilité, contrôle). Le champ d'activité se déplace alors de la gestion directe des fonds vers le dialogue sur les politiques publiques mises en œuvre par les pays, et les analyses de la fonctionnalité des systèmes, des réformes entreprises et des résultats obtenus.

La mesure du risque fiduciaire se veut un outil d'analyse des circuits budgétaires et comptables nationaux ainsi qu'un outil d'aide à la décision, dans le cadre de l'instruction et la mise en œuvre des aides budgétaires globales comme sectorielles. Il est aussi important de tenir compte, entre deux évaluations PEFA, des évolutions favorables ou défavorables intervenues depuis la dernière cotation dans la décision finale de recourir ou non à l'aide budgétaire, et donc aux circuits budgétaires et comptables nationaux.

Par ailleurs, le risque fiduciaire ne constitue qu'un des déterminants du choix des modalités d'intervention. Un risque fiduciaire faible ou modéré ne conduit pas automatiquement à effectuer un concours sous forme d'aide budgétaire et, à l'inverse, un risque élevé ou très élevé n'empêchera pas nécessairement d'y recourir ; cette décision dépend des objectifs du concours et des autres conditions d'éligibilité (qualité des politiques publiques, coordination, cadre macroéconomique, etc.).

Les décisions de recourir à l'aide budgétaire, et/ou à des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds peuvent différer selon les bailleurs de fonds. Dans une optique d'harmonisation et de coordination, l'analyse du risque fiduciaire et les décisions qui en découlent en matière d'utilisation des circuits nationaux devraient néanmoins tendre vers des pratiques communes.

L'utilisation du cadre méthodologique PEFA dans l'élaboration d'un programme de réforme

Le programme PEFA s'inscrit, comme nous l'avons évoqué, dans ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'approche renforcée pour soutenir la réforme de la gestion des finances publiques (GFP).

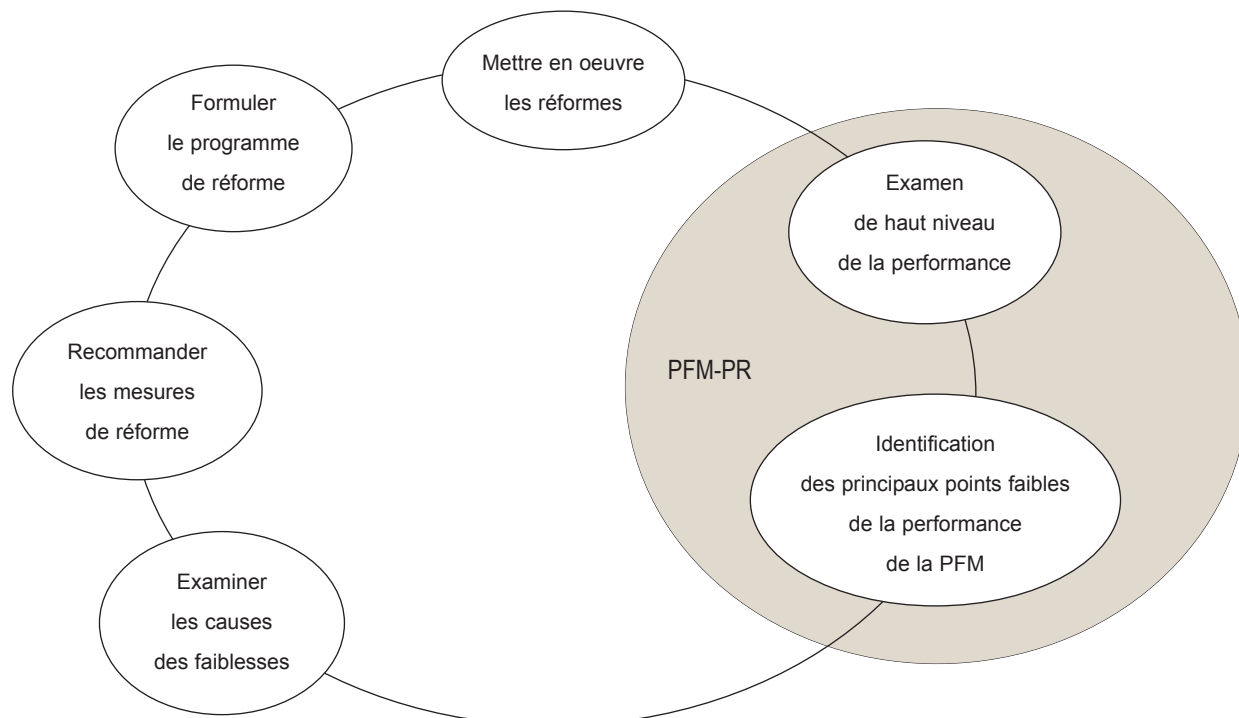
L'élaboration d'un plan de réforme piloté par le pays lui-même et les moyens que les bailleurs de fonds sont susceptibles de mettre à disposition des pays pour appuyer cette démarche constituent l'une des utilisations essentielles des rapports PEFA.

En effet, un rapport PEFA ne donne pas de plan d'action pour la mise en œuvre des réformes, mais il s'inscrit dans un cycle qui peut se schématiser (cf. schéma 2).

⁷ A titre d'exemple, la conception adoptée par le DFID et certains bailleurs d'Europe du Nord est nettement plus extensive dans la mesure où elle intègre le risque que l'utilisation des fonds ne soit pas efficiente et efficace et souhaitent approfondir l'analyse du risque de corruption de manière spécifique.

⁸ Consultable sur le site <http://www.oecd.org/dataoecd/29/20/41085468.pdf>

Schéma 2. Place du rapport d'évaluation PEFA de performance de la gestion des finances publiques (PFM-PR) dans le cycle de réforme



Source : Secrétariat PEFA.

Ce schéma montre que les rapports sur la performance de GFP ne sont pas une fin en soi mais un outil nécessaire à la détermination des forces et faiblesses d'un système pour, dans la mesure du possible, remédier aux carences relevées. Les rapports produits sont des outils qui doivent ainsi servir à l'élaboration de plans concertés de réforme des finances publiques.

- L'élaboration d'un plan de réforme et son suivi dans le temps

Le renforcement d'un système budgétaire doit viser à améliorer ses performances. La combinaison optimale de mesures et d'instruments pour atteindre cet objectif repose sur la prise en compte de plusieurs éléments, notamment les capacités des ressources humaines, les forces et faiblesses du système budgétaire, la culture administrative et le cadre institutionnel – qualité de la coordination gouver-

nementale, relations entre l'exécutif et le législatif, capacité du législateur à contrôler le budget (Tommasi, 2009) – et le fonctionnement du système politique.

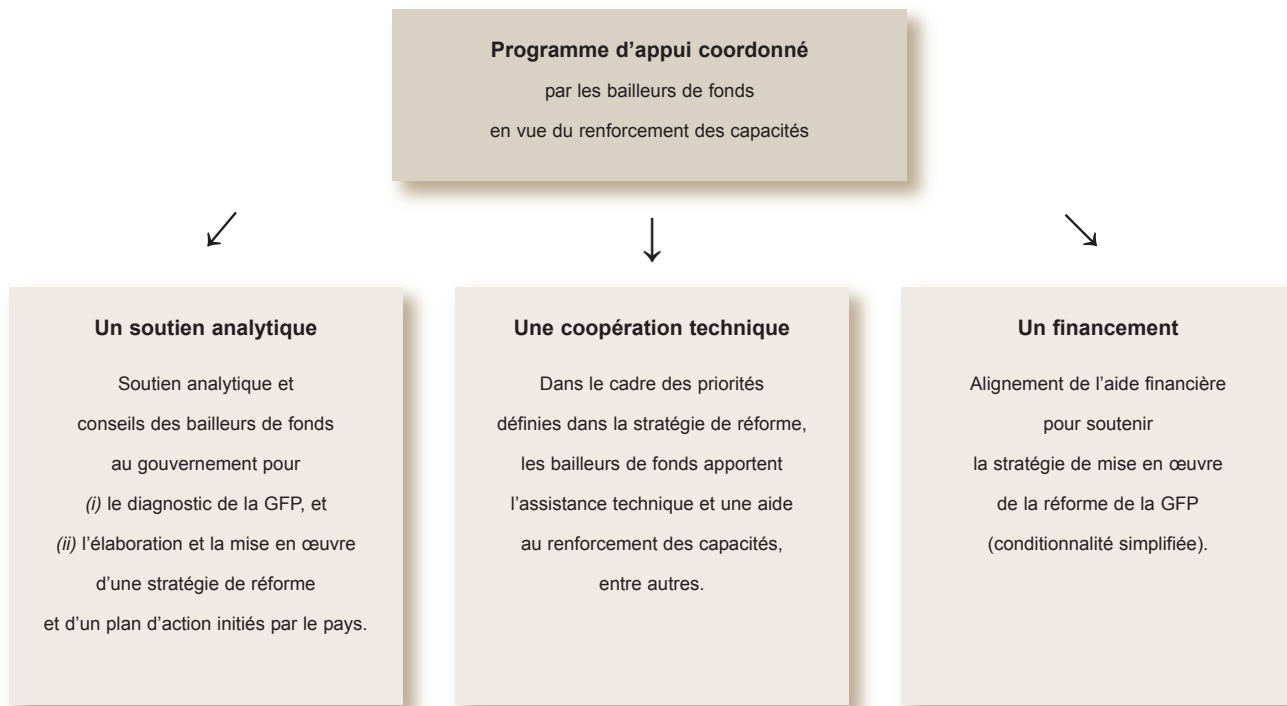
- Un programme d'appui coordonné. L'adaptation de l'accompagnement à la situation rencontrée

La seule évaluation PEFA ne peut donc se suffire à elle-même. En effet, les résultats du diagnostic doivent, si nécessaire, être pris en compte dans la stratégie d'appui que la communauté des bailleurs de fonds sont susceptibles de mettre en œuvre pour renforcer les capacités locales.

La forme de cet appui coordonné des bailleurs de fonds peut être schématisée, comme le montre le schéma 3⁹.

⁹ Repris des présentations élaborées par le Secrétariat PEFA.

Schéma 3. Le programme d'appui coordonné



Source : Secrétariat PEFA.

Le soutien analytique s'effectuera en amont (diagnostic et élaboration d'une stratégie et d'un plan de réforme) mais aussi en aval et tout au long du processus de réforme. Les conseils qui pourront être apportés ne doivent pas, comme il a été parfois constaté, se substituer aux prérogatives de la collectivité et aux priorités qu'elle souhaite définir.

Ainsi, la coopération technique, dans le cadre des priorités établies dans la stratégie de réforme, doit permettre d'apporter une assistance technique pour mieux appréhender les différentes phases des réformes à mettre en œuvre, par exemple, et être un outil de renforcement des capacités immédiat et sur le long terme.

Le soutien analytique comme le renforcement des capacités ne peuvent se formuler sans un financement, aligné sur la stratégie de mise en œuvre de la réforme de la GFP.

L'objectif final de ces appuis coordonnés est de permettre aux collectivités concernées d'accéder à des modes de financement plus souples que les aides projet classiques et surtout de leur permettre de mieux mettre en œuvre les politiques publiques dont elles ont la charge.

1.2. Le cadre PEFA pour les entités infranationales

1.2.1. Les indicateurs PEFA et leur applicabilité aux collectivités infranationales. Les aménagements apportés à la méthodologie initiale

Le cadre PEFA a été appliqué à plusieurs reprises à l'échelon infranational (69 évaluations en novembre 2011, l'analyse menée ici porte sur 56 de ces évaluations), soit dans le cadre de l'évaluation globale de la GFP d'un pays (administrations centrale et locale), soit au niveau d'une ou plusieurs collectivités. Pour permettre une utilisation homogène et adaptée des indicateurs et établir une bonne base d'interprétation des observations, il a été décidé d'élaborer des directives concrètes et détaillées pour favoriser l'application du cadre aux administrations infranationales.

Si le cadre d'évaluation de la gestion de la performance est adapté à l'échelon des administrations centrales, la grande diversité des entités infranationales peut être une des raisons conduisant à l'inapplicabilité de ce cadre. Dans la conduite des évaluations fondées sur la méthodologie PEFA, il convient de prendre en compte deux facteurs importants : la définition des entités infranationales et le mode d'organisation de leur GFP, notamment les rapports que ces entités entretiennent avec l'Etat central.

- Définition des entités infranationales. Le Manuel de statistiques des finances publiques du FMI

Les lignes directrices élaborées par le programme PEFA, reprenant le Manuel de statistiques des finances publiques du FMI (2001), distinguent trois niveaux d'administration infranationale : l'administration nationale, les administrations d'Etats (fédérés), de provinces ou de régions, et les administrations locales.

Les administrations publiques infranationales sont toutes celles d'un échelon inférieur au niveau national (ou central) et, par conséquent, comprennent les États (fédérés) et les collectivités infranationales. Par État (fédéré), province ou région, on entend « la zone géographique la plus étendue pouvant constituer une subdivision politique ou administrative d'un pays pris comme un tout. Ces zones géogra-

phiques peuvent recevoir d'autres appellations, comme celles de province, canton, république, préfecture ou région administrative »¹⁰.

Cette définition, si elle a l'avantage d'être simple, ne couvre pas nécessairement l'ensemble des situations possibles et en tout cas pas l'ensemble des situations institutionnelles, légales et réglementaires s'appliquant aux collectivités infranationales dans toute leur diversité.

- Mode d'organisation de la GFP

Selon la nature de l'institution observée, le mode de gestion des finances publiques locales pourra être fondamentalement différent. Si un Etat fédéré peut disposer de larges pouvoirs en matière de détermination des politiques à mettre en œuvre, de levée des ressources permettant de conduire ses politiques ou encore de gestion de sa trésorerie, selon des méthodes qui lui sont propres, il n'en n'est pas nécessairement de même pour les administrations locales, souvent tributaires des règles édictées par l'Etat central et/ou des subsides que celui-ci lui transfère. De même, le corpus législatif et réglementaire applicable aux administrations locales peut révéler, dans la pratique, des écarts importants dans les capacités et les modes d'action d'une entité décentralisée à l'autre, dans un même pays.

Cette constatation implique que l'application de la méthodologie PEFA aux entités infranationales devra faire l'objet d'une grande attention et surtout, plus encore que pour les administrations centrales, les évaluations produites permettent difficilement des comparaisons.

Face à cette hétérogénéité, les lignes directrices élaborées par le secrétariat PEFA pour répondre aux spécificités des entités infranationales visent à prendre en compte ces contraintes.

Ainsi, dans l'introduction à ces lignes directrices les auteurs précisent : « les évaluations menées jusqu'ici montrent que l'on peut appliquer l'ensemble des indicateurs au niveau

¹⁰ Édition 2001 du Manuel de statistiques de finances publiques du FMI (pages 15 à 17 de la version française), consultable sur le site : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/fra/index.htm>

infranational, même si, dans certaines circonstances, des indicateurs ou certaines de leurs composantes peuvent se révéler inappropriés »¹¹.

La présentation des indicateurs PEFA appliqués au cadre infranational est assortie des observations figurant dans le tableau 1.

Tableau 1. L'adaptation des indicateurs aux entités infranationales

Indicateurs		Observations
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	Applicable sans modifications
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	Applicable sans modifications
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	La partie des recettes partagées, collectée par l'entité infranationale, est incluse dans ses recettes intérieures, mais la partie collectée par l'administration centrale (et donc due à l'échelon infranational) est traitée de la même façon que les transferts de l'administration centrale
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	Applicable sans modifications
PI-5	Classification du budget	Applicable mais avec modification des critères minima
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	Applicable, mais certains documents budgétaires réclamés peuvent être sans objet pour une collectivité infranationale
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	Applicable sous condition de suppression dans certains cas (si la collectivité ne peut pas emprunter) de la mention « projets financés grâce à un appui sous forme de prêt »
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	Cet indicateur peut être appliqué à une évaluation à l'échelle infranationale, mais il doit concerner les échelons inférieurs (quand cela est pertinent) de la collectivité concernée
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	La première composante de cet indicateur n'est applicable que si la collectivité locale évaluée a une fonction de surveillance vis-à-vis d'une quelconque agence publique autonome ou d'une entreprise publique
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	Applicable sans modifications. Intégrer des informations sur la perception des taxes et redevances
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	Applicable sans modifications

¹¹Secrétariat PEFA (2008).

Indicateurs		Observations
PI -12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	Applicable sans modifications
PI -13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	Cet indicateur ne s'appliquera qu'aux collectivités infranationales mobilisant des recettes au moyen de l'impôt, par opposition aux droits et redevances. Il pourrait également ne pas être pertinent lorsque l'administration centrale collecte des impôts pour le compte des collectivités infranationales
PI -14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	Cet indicateur ne s'appliquera qu'aux collectivités infranationales mobilisant des recettes au moyen de l'impôt, par opposition aux droits et redevances. Il pourrait également ne pas être pertinent lorsque l'administration centrale collecte des impôts pour le compte des collectivités infranationales
PI -15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	Cet indicateur ne s'appliquera qu'aux collectivités infranationales mobilisant des recettes au moyen de l'impôt, par opposition aux droits et redevances. Il pourrait également ne pas être pertinent lorsque l'administration centrale collecte des impôts pour le compte des collectivités infranationales
PI -16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	Applicable sans modifications
PI -17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	Applicable sans modifications. Il faudra décrire les conséquences qu'un compte unique du Trésor pour l'ensemble de l'administration peut avoir sur l'efficacité de la prestation de services, au niveau infranational
PI -18	Efficacité des contrôles des états de paie	Applicable sans modifications, mais dépendra du choix de l'entité responsable de la confection des états de paie
PI -19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	Applicable sans modifications. L'application des trois composantes de cet indicateur dépendra du champ couvert par la réglementation sur la passation des marchés et du type de mécanismes de contrôle/de communication de l'information mis en place
PI -20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	Applicable sans modifications
PI -21	Efficacité du système de vérification interne	Applicable sans modifications
PI -22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	Applicable sans modifications
PI -23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	Applicable sans modifications
PI -24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	Applicable sans modifications

Indicateurs		Observations
PI -25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	Applicable sans modifications
PI -26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	Applicable sans modifications. Pour appliquer cet indicateur à l'échelon infranational, il faudra tout d'abord déterminer la structure de vérification compétente à cet échelon
PI -27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	Applicable sans modifications. Dans certains pays il se peut que le critère minimum pour la composante i) ne soit pas applicable à l'évaluation des politiques budgétaires des collectivités infranationales
PI -28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	Applicable sans modifications. Cet indicateur doit être évalué au regard des activités de l'assemblée délibérante infranationale
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	Applicable sans modifications.
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide - projet et l'aide - programme et établissement des rapports y afférent	Applicable sans modifications
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	Applicable sans modifications

Source : « Directives pour l'application du Cadre de mesure de la performance PEFA dans les collectivités publiques infranationales ». Secrétariat PEFA.

Ces directives proposent par ailleurs la création d'un nouvel indicateur reflétant les pratiques de l'administration centrale : HLG-1 (*Higher Level of Government*). Cet indicateur mesurera la prévisibilité des transferts en provenance de l'échelon supérieur de l'administration. Il vérifiera à travers trois composantes :

- i) l'écart annuel entre le montant total des transferts effectifs de l'échelon supérieur de l'administration, par rapport au montant estimatif total initialement inscrit au budget et fourni par l'échelon supérieur de l'administration à l'entité infranationale, dans le budget de cette dernière ;
- ii) la variation annuelle de l'affectation des dons entre les transferts effectifs et les transferts prévus ;
- iii) la rapidité des transferts en cours d'année provenant de l'échelon supérieur de l'administration (respect des calendriers de répartition au cours de l'exercice des décaissements convenus dans un délai d'un mois à compter du début de l'exercice budgétaire de l'administration infranationale).

Cet indicateur, nous le verrons, n'est pas nécessairement adapté à toutes les catégories de collectivités infranationales.

1.2.2. Quelques résultats de l'application de la méthodologie aux entités décentralisées

Le constat de plusieurs difficultés de notation

Dans certains cas, aucune note ne peut être attribuée à un indicateur. Il convient alors de préciser les raisons pour lesquelles elle n'est pas donnée. Dans la pratique courante, trois types d'absence de notation ont cours : NR (*non rated* – non noté), pour une information insuffisante ; NA (*non applicable*), pour des cas particuliers, notamment de partage des compétences, par exemple, entre administration centrale et entités décentralisées ; NU (*not used* – non utilisé), *i.e.* non évaluée, pour des raisons qui devraient normalement être explicitées¹². Le rapport devra expliquer l'impossibilité de noter un indicateur ou sa composante.

¹² Voir annexe 1. Méthode à suivre pour les indicateurs sans note Secrétariat PEFA (2011) : <http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/NoScoreMethodologyforWebsiteFR.pdf>

Un bon moyen de s'assurer de l'adaptabilité des indicateurs aux situations infranationales peut être d'en vérifier la fréquence d'utilisation et leur variation, selon la catégorie de collectivités infranationales.

En effet, hormis l'intérêt de cette répartition, pour mesurer la qualité de la gestion des finances publiques locales, la

fréquence de la notation des indicateurs « mesurés » NA, NR ou NU peut montrer l'adaptabilité des indicateurs PEFA à un contexte local. Le tableau 2 récapitule la fréquence des notations.

Tableau 2. Répartition des notations selon les indicateurs pour 56 entités de niveau local

Indicateurs*	A	B+	B	C+	C	D+	D	NA	NR	NU
PI-1	12	0	6	0	8	0	29	0	1	0
PI-2	8	0	6	0	6	0	33	0	3	0
PI-3	22	0	5	0	4	0	22	1	1	1
PI-4	10	5	3	6	2	5	10	7	8	0
PI-5	23	0	5	0	17	0	11	0	0	0
PI-6	19	0	17	0	13	0	7	0	0	0
PI-7	13	1	8	0	11	7	6	0	10	0
PI-8	10	8	9	9	3	3	3	3	7	1
PI-9	2	2	1	4	13	5	11	9	8	1
PI-10	5	1	20	0	21	0	9	0	0	0
PI-11	15	5	9	6	5	7	3	0	6	0
PI-12	1	2	4	5	10	14	19	0	1	0
PI-13	6	4	16	9	7	6	6	0	0	2
PI-14	3	1	6	2	15	17	6	1	3	2
PI-15	1	3	1	2	9	25	5	2	6	2
PI-16	16	6	1	5	1	6	16	0	5	0
PI-17	8	2	14	2	4	9	4	7	5	1
PI-18	11	11	2	13	6	9	2	0	2	0
PI-19	4	0	6	14	13	10	6	0	1	2
PI-20	12	3	2	9	8	17	4	1	0	0
PI-21	2	7	2	8	6	7	15	1	8	0
PI-22	7	10	18	8	6	1	3	0	2	1
PI-23	15	0	10	0	6	0	23	1	1	0
PI-24	9	5	3	15	4	8	12	0	0	0
PI-25	9	7	4	10	6	16	4	0	0	0
PI-26	1	4	4	10	2	20	7	0	8	0
PI-27	5	7	3	9	2	28	1	0	1	0
PI-28	3	7	3	11	2	9	16	1	4	0
D-1	4	0	0	1	1	3	6	19	6	16
D-2	4	2	0	1	1	1	14	11	6	16
D-3	5	0	2	0	8	0	9	11	6	15
HLG-1	2	0	0	0	7	2	5	0	0	40
Total	266	103	190	159	227	236	327	75	109	100

* Indicateurs détaillés dans le tableau 1.

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

A la lecture du tableau 2, il apparaît que pour 40 des 56 entités évaluées, la mesure affichée de l'indicateur HLG-1 est NU, interrogeant alors sur sa pertinence ou, éventuellement, sur la compréhension de sa définition.

Pour en vérifier la pertinence, il est nécessaire de le confronter aux types de collectivités qui ont fait l'objet de l'évaluation. Les tableaux 3, 4, 5, et 6 donnent une répartition de ces mêmes notations par types d'entités¹³.

Tableau 3. Répartition des notations par types d'entités (nombre)

Entités	A	B+	B	C+	C	D+	D	NA	NR	NU	Total
Municipalités	94	7	73	19	144	54	278	112	90	139	1 010
Régions	254	25	101	37	131	56	141	133	39	497	1 414
Etats	202	30	183	36	185	67	344	9	38	118	1 212
Districts	67	8	58	14	62	10	40	-	28	319	606
Provinces	86	10	116	27	103	20	93	-	12	38	505
Autres	318	23	115	27	102	28	124	45	53	74	909

Note : les deux chiffres en gras signalent les occurrences les plus significatives et les plus nombreuses d'une notation.

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

Tableau 4. Répartition des notations par types d'entités (en pourcentage)

Entités	A	B+	B	C+	C	D+	D	NA	NR	NU	Total
Municipalités	9,31	0,69	7,23	1,88	14,26	5,35	27,52	11,09	8,91	13,76	100
Régions	17,96	1,77	7,14	2,62	9,26	3,96	9,97	9,41	2,76	35,15	100
Etats	16,67	2,48	15,10	2,97	15,26	5,53	28,38	0,74	3,14	9,74	100
Districts	11,06	1,32	9,57	2,31	10,23	1,65	6,60	0,00	4,62	52,64	100
Provinces	17,03	1,98	22,97	5,35	20,40	3,96	18,42	0,00	2,38	7,52	100
Autres	34,98	2,53	12,65	2,97	11,22	3,08	13,64	4,95	5,83	8,14	100

Note : les deux chiffres en gras signalent les occurrences les plus significatives et les plus nombreuses d'une notation.

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

Cette répartition permet de vérifier l'adaptabilité des indicateurs de performance aux différents types de collectivités. Il apparaît ainsi que les régions et les districts sont les entités où les indicateurs semblent le moins pertinents (avec respectivement, 35,15 et 52,64 % d'indicateurs NU). Il est nécessaire de vérifier alors l'organisation et le fonctionnement des finances de ces structures, tant du point de vue de l'organisation institutionnelle des pays concernés que du

degré d'autonomie des administrations infranationales, pour analyser les raisons pour lesquelles les évaluateurs n'ont pas été en mesure d'attribuer une notation probante. Par ailleurs, la répartition des notations par grandes dimensions du cycle de la GFP (cf. schéma 4. Les six dimensions d'un système de gestion des finances publiques) permet aussi de déterminer les secteurs où la notation est la plus difficile à effectuer. Le tableau 5 établit cette répartition.

¹³ Ce classement des collectivités a été établi par les auteurs en s'appuyant sur le titre et/ou le contenu des rapports analysés.

Tableau 5. Répartition des notations par dimension de la GFP

Dimensions	A	B+	B	C+	C	D+	D	NA	NR	NU
Crédibilité du budget (IP-1 à 4)	52	5	20	6	20	5	94	8	13	1
Couverture et transparence (IP-5 à 10)	72	12	60	13	78	15	47	12	25	2
Cycle budgétaire (IP-11 à 28)	130	84	108	138	119	211	157	14	53	50
Budgétisation basée sur les politiques publiques (IP-11 et 12)	16	7	13	11	15	21	22	0	7	0
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget (IP-13 à 21)	63	37	50	64	69	106	64	12	30	9
Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers (IP-22 à 25)	40	22	35	33	22	25	42	1	3	1
Surveillance et vérification externe (IP-26 à 28)	9	18	10	30	6	57	24	1	13	0
Pratiques des bailleurs (D-1 à 3)	13	2	2	2	10	4	29	41	18	47
Prévisibilité des transferts en provenance de l'échelon supérieur de l'administration (HLG-1)	2	0	0	0	7	2	5	0	0	40

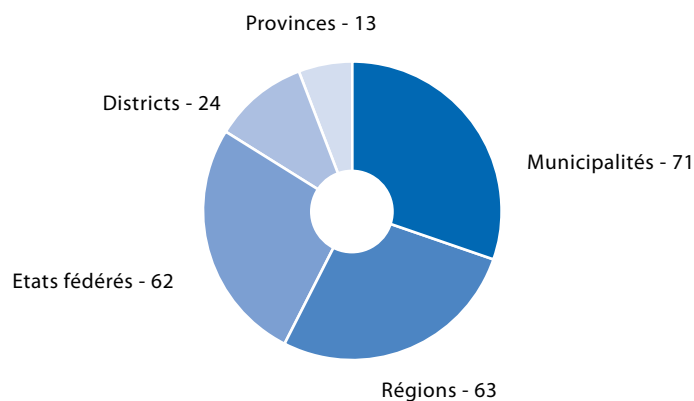
Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

Tableau 6. Répartition par indicateur et type de collectivité des indicateurs non notés

	PI-1	PI-2	PI-3	PI-4	PI-7	PI-8	PI-9	PI-11	PI-12	PI-13	PI-14	PI-15	PI-16	PI-17	PI-18	PI-19	PI-20	PI-21	PI-22	PI-26	PI-28	D-1	D-2	D-3	HLG-1	
Municipalités NA				1			2							1							1	8	2	2		
Municipalités NR				2	5	5	5	5					5	5	1			5		5	1	2	2	2		
Municipalités NU																			1						3	
Régions NA				6			6			1				6			1	1					7	7	7	
Régions NR	1	1	1		1		1			3	3					1										7
Régions NU											1												2			
Etats NA				1								1														
Etats NR				5	3	2	1	1	1			1						1	1			9	10	9	12	
Etats NU				1												1										
Districts NA																										
Districts NR																							4	4	4	
Districts NU																							2	2	2	6
Provinces NA																										
Provinces NR				1														1		1		1				4
Provinces NU							1		1	1	1		1													
Total	1	1	3	15	9	7	16	6	1	1	5	7	5	13	1	3	1	8	2	6	2	35	27	26	32	

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

Graphique 4. Répartition des indicateurs non notés par types de collectivités



Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

La lecture du graphique 4 met en évidence que trois types d'entités infranationales sur les cinq types examinés représentent à elles seules plus de 84 % des secteurs comportant des indicateurs non notés. S'agissant des communes et des régions dont les modes de GFP peuvent varier, cette situation ne paraît pas singulière. Par contre, cette constatation est plus surprenante, s'agissant des Etats fédérés

dont on pourrait penser que le corpus réglementaire qui leur est appliqué est normalement approchant et cohérent avec celui de l'Etat fédéral dont ils constituent un démembrement.

Le tableau 7 présente, en pourcentage, les indicateurs qu'il est le plus souvent difficile de remplir.

Tableau 7. Pourcentage des indicateurs non mesurés

		Municipalités	Régions	Etats fédérés	Districts	Provinces
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	0,00	33,33	66,67	0,00	0,00
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	20,00	40,00	33,33	0,00	6,67
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	55,56	11,11	33,33	0,00	0,00
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	71,43	0,00	28,57	0,00	0,00

2. Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)

		Municipalités	Régions	Etats fédérés	Districts	Provinces
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	43,75	43,75	6,25	0,00	6,25
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	83,33	0,00	16,67	0,00	0,00
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	0,00	80,00	0,00	0,00	20,00
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	0,00	57,14	28,57	0,00	14,29
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	46,15	46,15	0,00	0,00	7,69
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	0,00	66,67	33,33	0,00	0,00
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	0,00	100,00	0,00	0,00	0,00
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	62,50	12,50	12,50	0,00	12,50
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	50,00	0,00	50,00	0,00	0,00
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	83,33	0,00	0,00	0,00	16,67
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	28,57	20,00	31,43	17,14	2,86
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide programme, et établissement des rapports y afférents	14,81	25,93	37,04	22,22	0,00
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	15,38	26,92	34,62	23,08	0,00
HLG-1	Prévisibilité des transferts du gouvernement central	9,38	21,88	37,50	18,75	12,50

Note : les pourcentages de couleur bleue signalent les occurrences les plus significatives et les plus nombreuses d'une notation.

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

Tableau 8. Indicateurs non mesurés (plus fort pourcentage)

		10	14	12	6	5
		Municipalités	Régions	Etats fédérés	Districts	Provinces
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	0	7	0	0	0
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	0	7	0	0	0
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	0	7	17	0	0
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	30	43	42	0	20
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	50	7	25	0	0
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	50	0	17	0	0
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	70	50	8	0	20
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	50	0	8	0	0
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	0	0	8	0	0
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	0	0	0	0	20
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	0	29	0	0	20
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	0	29	17	0	20
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	50	0	0	0	0
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	60	43	0	0	20
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	10	0	0	0	0
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	0	14	8	0	0
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	0	7	0	0	0
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	50	7	8	0	20
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	10	0	8	0	0
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	50	0	0	0	20
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	20	0	0	0	0

Indicateurs (en pourcentages)		10	14	12	6	5
		Municipalités	Régions	Etats fédérés	Districts	Provinces
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	100	50	92	100	20
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide programme, et établissement des rapports y afférent	40	50	83	100	0
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	40	50	75	100	0
HLG-1	Prévisibilité des transferts du gouvernement central	30	50	100	100	80

Note : les pourcentages de couleur bleue signalent les occurrences les plus significatives et les plus nombreuses d'une notation.

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

Sur les cinq catégories d'entités infranationales étudiées les indicateurs non notés, non évalués ou non utilisés sont détaillés dans le tableau 9.

Tableau 9. Fréquence des indicateurs non mesurés par collectivités infranationales

Indicateurs	Libellé	Municipalités	Régions	Etats fédérés	Districts	Provinces	Fréquence
Crédibilité du budget							
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	x	x	x		x	4
Couverture et transparence							
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration	x	x	x			3
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	x	x	x			3
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	x	x	x		x	4
Cycle budgétaire							
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières		x	x		x	3
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	x	x			x	3
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	x	x	x		x	4

Indicateurs	Libellé	Municipalités	Régions	Etats fédérés	Districts	Provinces	Fréquence
Pratique des bailleurs							
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	x	x	x	x	x	5
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	x	x	x	x		4
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	x	x	x	x	x	5
Prévisibilité des transferts du gouvernement central							
HLG-1	Prévisibilité des transferts du gouvernement central	x	x	x	x	x	5

Note : ce tableau ne tient pas compte des fréquences inférieures à 3.

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

L'analyse de ces difficultés de notation

Il ressort de l'analyse détaillée des rapports d'évaluation PEFA des collectivités infranationales deux logiques qui peuvent expliquer les raisons pour lesquelles les indicateurs ne sont pas notés :

- une neutralisation de l'indicateur, non adapté du fait de l'organisation du système et/ou de la forme de l'entité infranationale ;
- une absence de preuve tangible ou une qualité dégradée du système, qui est en soi une information qualitative.

De façon plus précise, les raisons données dans les rapports pour ne pas appliquer la notation alphabétique concernent essentiellement les indicateurs recensés dans le tableau 9.

Tout d'abord, un examen des indicateurs concernés montre que les indicateurs portant sur les pratiques des bailleurs sont, pour la quasi-totalité des collectivités analysées, non mesurés (quel que soit le commentaire apporté). Il en est de même pour les indicateurs relatifs à ce que nous nommerons ici, par facilité, la fiscalité. Nous reviendrons plus précisément sur ces deux dimensions.

L'examen des indicateurs difficiles à évaluer met en évidence les raisons suivantes :

- PI-4 -Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

C'est, hormis les indicateurs relatifs aux pratiques des bailleurs, l'indicateur le plus difficile à mesurer, en raison, principalement, de la pauvreté des informations existantes, voire, dans certains cas, de l'absence de suivi des arriérés, ce qui ne permet pas d'en déterminer le niveau. Dans au moins un cas, cet indicateur n'est pas utilisé en raison de l'importance du corpus réglementaire des procédures budgétaires et/ou de passation des marchés publics, les consultants ayant décidé qu'en conséquence cet indicateur n'était pas mesurable. Il peut arriver que dans des Etats fédéraux, les Etats fédérés connaissent des situations très contrastées, selon qu'il est procédé ou non à un suivi du stock des arriérés.

De manière générale, l'indicateur n'est souvent pas noté en l'absence de preuves probantes de l'existence d'arriérés. Il apparaît donc – et en dehors de la problématique particulière des retards possibles dans les transferts de crédits de l'administration centrale – tout à fait applicable au contexte local.

- PI-7 Importance des opérations non rapportées de l'administration

Les dépenses non inscrites dans le budget sont souvent des dépenses confiées à des agences autonomes ou semi-autonomes, sur lesquelles la collectivité infranationale doit exercer son autorité et/ou son contrôle. Il s'agira, par exemple, d'hôpitaux, d'écoles, d'établissements publics à caractère industriel ou commercial, de gestion déléguée à des entités du secteur privé, etc.

Pour 50 % des municipalités, cet indicateur n'est pas mesuré. Les explications fournies dans les rapports examinés font état d'un manque d'information, qui ne permet pas de mesurer l'indicateur concerné. Les rapports en question signalent qu'il est peu probable que les opérations non rapportées soient importantes.

Toutefois, cet indicateur apparaît adapté, même s'il révèle une importante faiblesse de la gestion de ce type d'opérations, et de suivi des agences autonomes contrôlées par les municipalités.

Concernant les Etats fédérés – dont pour 33 % d'entre eux l'indicateur PI-7 n'est pas mesuré – les explications font état d'une absence d'informations venant des entités paraterritoriales, ce qui ne permet pas de mesurer le montant des opérations non rapportées. Toutefois, il s'agit ici essentiellement d'Etats appartenant à un même pays. D'autres géographies donnent des scores tout à fait acceptables. Ici, aussi, l'indicateur semble adapté, mais l'absence de notation témoigne de faiblesses dans la gestion des finances publiques, auxquelles il conviendrait de remédier.

- PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Cet indicateur mesure l'efficacité des allocations de crédits, du centre (les collectivités infranationales) vers la périphérie (les entités bénéficiant de transferts). Il n'est pas nécessairement adapté dans tous les cas. Il l'est pour les municipalités francophones, mais pas nécessairement pour les collectivités anglophones de même type où, dans certains cas, aucun transfert n'est effectué du centre vers

la périphérie. Il semble donc nécessaire de l'adapter aux circonstances rencontrées.

Pour 17 % des Etats fédérés, cet indicateur n'est pas mesuré non plus, du fait de l'absence d'une mise en œuvre de ces transferts. L'indicateur apparaît adapté, mais les règles ne sont pas appliquées.

- PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

La surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public découle pour cet indicateur de la surveillance de l'administration centrale sur les entités décentralisées. S'agissant des entités infranationales, cette surveillance du risque budgétaire s'appliquera aux structures autonomes et/ou semi autonomes dont la collectivité est susceptible de garantir les dettes. Tout dépendra donc de l'existence de telles entités. L'indicateur est, semble-t-il, applicable, mais doit être adapté aux circonstances rencontrées.

- PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

Les indicateurs IP-13 à IP-15 mesurent l'efficacité des modalités de gestion de la fiscalité. Dans les pays francophones notamment, la fiscalité relève de la compétence de l'administration centrale, et les collectivités décentralisées (municipalités) n'ont que très peu de pouvoir en la matière. Néanmoins, on ne trouve pas dans l'échantillon retenu (dix municipalités dont deux francophones) d'absence de notation. Cela ne signifie pas nécessairement que ces indicateurs sont adaptés aux collectivités infranationales. Il semble que, dans certains cas, on ait noté la qualité de la gestion de l'administration centrale et non la performance des collectivités concernées. Ces indicateurs ne pourront, de toute façon, être applicables aux collectivités infranationales qu'à la condition qu'elles soient autonomes en matière de fiscalité. Nous ne discuterons pas ici de l'intérêt de promouvoir ou non cette autonomie.

Cette absence de notation se retrouve en revanche dans 29 % des régions, 17 % des Etats fédérés et 20 % des pro-

vinces. Les exemples fournis pour ces trois entités ne sont pas suffisamment explicités pour permettre de fournir une analyse fondée.

- PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

Dans la plupart des rapports étudiés, cet indicateur n'est pas applicable. Les raisons données par les évaluateurs portent essentiellement sur l'organisation de l'Etat et de ses entités, notamment concernant l'autorisation d'endettement des collectivités. Cet indicateur sera donc utilisé en fonction de la situation de l'entité. Néanmoins, la composante pourra être mesurée dans tous les cas.

- PI-21 Efficacité du système de vérification interne

Pour la moitié des municipalités de l'échantillon, cet indicateur n'a pas été mesuré. En effet, cette vérification interne est de la compétence des instances de vérification de l'Etat central et, en conséquence, les collectivités n'en maîtrisent pas les procédures. Néanmoins, cet indicateur, quelle que

soit la géographie, semble adapté aux collectivités infranationales.

- D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
- D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide programme, et établissement des rapports y afférents
- D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Les trois indicateurs portant sur les pratiques des bailleurs ne sont pas applicables dans une majorité des cas, même si leur pertinence reste valable dans certaines géographies (cf. section 2, exemples de Dakar et Ouagadougou).

Le tableau 10 reprend les chiffres de collectivités infranationales pour lesquelles ces indicateurs n'ont pas été mesurés.

Tableau 10. Indicateurs portant sur les pratiques des bailleurs de fonds (en pourcentage)

Indicateurs		10 Municipalités	14 Régions	12 Etats fédérés	6 Districts	5 Provinces
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	100	50	92	100	20
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide programme, et établissement des rapports y afférents	40	50	83	100	0
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	40	50	75	100	0
Moyenne		60	50	83	100	7

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

Au total, les indicateurs de 83 % des Etats fédérés n'ont pas été mesurés, mais cela n'est pas significatif car, dans la plupart des cas, ces indicateurs n'ont pas été utilisés. Il est ainsi impossible de savoir s'ils sont adaptés à ces collectivités.

Pour les municipalités, l'absence de notation tient surtout au fait que les bailleurs n'interviennent pas à ces échelons, ou seulement sous forme de projet généralement non pris en compte dans les budgets des collectivités.

Quant aux autres collectivités, les informations ne sont pas suffisamment précises pour fonder une analyse pertinente. Ces indicateurs seront donc utilisés lorsque les conditions seront remplies pour les mesurer.

- HLG-1 Prévisibilité des transferts du gouvernement central

Certaines évaluations ayant été conduites avant que cet indicateur n'ait été élaboré, il est encore difficile de se faire une idée précise de son applicabilité. Toutefois, il est compréhensible que cet indicateur ne puisse pas s'appliquer pour les Etats fédérés, leur autonomie ne les rendant généralement pas tributaires des transferts de l'Etat central. S'agissant des municipalités, les données mettent en évidence, quelle que soit la géographie, d'importantes difficultés dans les relations avec l'Etat central pourvoyeur de fonds.

Cette rapide étude des rapports disponibles permet de définir quelques grandes lignes concernant l'adaptation des indicateurs PEFA aux collectivités infranationales. Il était intéressant de confronter cette analyse à celle commandée par l'AFD à la suite de l'évaluation menée pour la ville de Dakar en 2009 (cf. section 1.2.2.2).

1.2.3. L'application de la méthodologie PEFA dans deux collectivités infranationales d'Afrique de l'Ouest

Grâce au programme SNTA (*Sub National Technical Assistance*) du *Public Private Infrastructure Advisory*

Facility (PPIAF), Fonds de fiducie (*Trust Fund*) de la Banque mondiale – appuyé par un grand nombre de bailleurs de fonds bilatéraux (dont l'AFD) ou multilatéraux – des études PEFA ont ainsi été réalisées sur ces deux grandes villes d'Afrique de l'Ouest, Dakar et Ouagadougou. Il convient de noter que le financement des études PEFA par le PPIAF reposait sur l'engagement de ces deux villes à contracter un prêt direct (sans garantie de l'Etat) sur le marché financier local, ou auprès d'établissements financiers extérieurs, dans les deux ans qui suivaient la réalisation de l'étude.

Dans ce contexte, ces études ont été intégrées comme des étapes du processus d'instruction de prêt direct par les équipes-projet de l'AFD. Toutefois, leur déroulement s'est inscrit dans des séquences différentes :

- pour la ville de Dakar, l'étude PEFA a été réalisée après l'octroi du prêt : le diagnostic PEFA a ici permis de nourrir l'élaboration d'un plan d'actions pour le renforcement des capacités de gestion financière de la collectivité locale,
- concernant la ville de Ouagadougou, un premier prêt avait été octroyé bien avant la réalisation d'une étude PEFA, qui a permis d'approfondir la connaissance et l'évaluation des finances publiques locales dans le cadre de l'instruction d'un nouveau prêt (octroi prévu fin 2011).

Une première réflexion méthodologique à partir de l'expérience de Dakar...

Que nous apprend l'étude commandée par l'AFD sur l'adaptation de la méthodologie PEFA aux collectivités infranationales ?

A la suite de l'évaluation menée pour la ville de Dakar, l'AFD avait commandé une étude sur la pertinence de la méthodologie PEFA appliquée aux collectivités infranationales (Caprio et Chomentowski, 2009).

Les termes de référence de cette étude prévoyaient d'examiner :

- l'adaptation globale du cadre PEFA à une municipalité, et particulièrement l'intérêt et les limites de l'évaluation PEFA appliquée à une municipalité ;
- l'adaptation des indicateurs PEFA dans le cadre d'une collectivité : pertinence des indicateurs, modalités de calcul, documents à utiliser, éventuels nouveaux indicateurs ;
- les modalités et les limites de l'interprétation des indicateurs PEFA pour chaque catégorie d'acteurs (ville, bailleurs de fonds, autres) ;
- les enseignements de l'expérience de l'évaluation dans le cas de Dakar.

Concernant l'adaptation de la méthodologie au contexte local, l'étude précise que la méthode repose sur des avantages pouvant se résumer de la manière suivante :

- disposer de la sécurité d'un cadre international et d'indicateurs étalonnés ;

- s'attacher à des indicateurs de « haut niveau », qui résument implicitement de nombreuses situations et comportements ;
- proposer un cadre d'analyse dynamique, l'important étant moins le résultat de la première analyse que son évolution dans le temps ;
- évaluer la performance sous les aspects « démocratique » (transparence), « politique » (les élus), et « administratif » (les fonctionnaires), sans se limiter, comme souvent, à l'un d'entre eux ;
- se concentrer à l'intérieur de ce cadre sur des faits précis et non sur des opinions ;
- s'interroger sur les règles administratives qui s'ancrent dans le temps ou sur des principes parfois mal adaptés ou caducs ;
- envisager une réflexion sur les comportements de gestion.

Le rapport établit ensuite une comparaison entre différents modes d'analyse et présente les principales zones de recoupement de ces exercices.

Tableau 11. Comparaison entre les différents modes d'analyse*

	PEFA	Notation	Analyse-Audit financier	Auto-évaluation	Audit urbain UE (*)
Objectif	Performance dépenses publiques	Risque	Situation financière	Finances et risque	Qualité de vie
Crédibilité budget					
Couverture					
Transparence					
Sécurité	indirecte				
Démocratie interne					
Démocratie externe					
Qualité élus					
Qualité fonctionnaires					
Qualité organisation	indirecte				
Efficacité budgétaire					
Prospective	un peu				
Efficacité urbaine					
Production services					
Efficience/productivité					
Contexte économique					
Contexte institutionnel	narratif				
Risque pays	narratif				
Données financières					
Données Dette	indirecte				

* Union Européenne (UE).

Source : analyse critique de la méthodologie d'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA) appliquée aux collectivités locales, (Caprio et Chomentowski, 2009).

Les auteurs concluent, à partir de cette analyse comparée de différents modes d'évaluation que le PEFA est restreint en termes d'analyse :

- du risque (par exemple, pour un prêteur) ;
- du management, et de qualité de l'équipe municipale ;
- de l'efficacité urbaine ;
- de la situation financière (ou alors, indirectement).

S'agissant, enfin, de l'adaptation des indicateurs au contexte local, l'étude citait :

- les indicateurs 1 à 3, pour lesquels la crédibilité du budget ne peut reposer sur des taux de réalisation impossibles à atteindre actuellement.

Tableau 12. Adaptation des indicateurs PEFA PI-1 à PI-3 au contexte local

Indicateurs		Considérations méthodologiques
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateur non approprié non pertinent - Indicateur scindé en deux parties (fonctionnement et investissement) avec des écarts (%) entre dépenses primaires du budget et dépenses primaires exécutées plus adaptés aux municipalités
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	<ul style="list-style-type: none"> - Même que PI-1
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateur non approprié et non pertinent - Indicateur scindé en 2 parties (recettes collectées directement par la municipalité et recettes collectées par l'administration centrale pour le compte de la municipalité) avec des taux de réalisation plus adaptés aux municipalités (pour recettes collectées directement)

Source : analyse critique de la méthodologie d'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA) appliquée aux collectivités locales (Caprio et Chomentowski, 2009).

- l'indicateur 5 – classification du budget et nomenclature comptable – devant tenir compte des futures décisions de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dans ce domaine. On pourrait éventuellement adapter cet indicateur afin d'être sûr que la

comptabilité communale permettra d'isoler, d'une part, les grandes fonctions urbaines (sécurité, voirie, scolaire, ...) et, d'autre part, une classification par nature (ou économique) correcte et complète (personnel, carburant, intérêt de la dette, ...).

Tableau 13. Adaptation de l'indicateur PEFA PI-5 au contexte local

Indicateurs		Considérations méthodologiques
PI-5	Classification du budget	<ul style="list-style-type: none"> - Indicateur non approprié et peu pertinent. Il serait préférable de constituer une liste de fonctions de dépenses adaptée aux collectivités

Source : analyse critique de la méthodologie d'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA) appliquée aux collectivités locales (Caprio et Chomentowski, 2009).

- les indicateurs 13 à 15, qui concernent les recettes fiscales, généralement gérées par les administrations fiscales et le Trésor de l'Administration centrale dans les pays francophones. Dans ce cas, il conviendra de déterminer préalablement :
 - le degré d'autonomie des collectivités infranationales ;
 - le mode de gestion de la fiscalité :
 - directement par un service interne de la collectivité ;
 - en délégation de services publics (DSP) à un service public (service des impôts et du Trésor, que ce soit obligatoire ou pas), ou à une entreprise privée ;
 - en système mixte (en partie direct, en partie DSP).
- Il faudra en conséquence adapter les indicateurs en fonction de ces diverses solutions et, par exemple, tenir compte des rôles respectifs des différents acteurs.

Encadré 1. Les spécificités des collectivités infranationales

Pour les collectivités, le cadre institutionnel, la taille, la richesse et la situation géographique seront des facteurs discriminants « internes » au pays :

- leur champ d'intervention dépendra de la structuration institutionnelle (plusieurs niveaux de collectivités ou pas) et des compétences attribuées à chaque niveau (par exemple, en France : les régions, les départements, les communes et les intercommunalités ; en Allemagne : les Länder, les Kreis et les communes ; au Brésil : les Etats fédérés et les villes, etc.) ;
- les effets de taille sont fondamentaux tant en termes d'efficacité du volume financier que de management ; ces effets sont bien connus (dépenses évoluant comme le logarithme de la population, insuffisance d'encadrement en dessous d'une certaine population, seuil d'efficacité élevé pour financer certains investissements) ; en Afrique francophone, le seuil d'intervention d'un PEFA ne saurait être utile qu'au-dessus de 200 000 habitants, voire 500 000 habitants ;
- la disparité de ressources entre collectivités infranationales dans un même pays est toujours importante ; les ressources sont liées directement ou indirectement à l'activité économique (patente, foncier bâti et diverses taxes) ; autant nous comprenons que le PEFA national s'entend (à la rigueur) indépendamment de la taille et de la richesse du pays, autant, au niveau municipal, nous sommes dans le contexte d'un même pays et il est alors nécessaire de spécifier quelle est la situation de la collectivité sur une échelle de ressources ; comme en termes de taille, il y a un seuil en dessous duquel les capacités managériales ne permettront pas de remplir les conditions PEFA ;
- dans la situation géographique, plusieurs facteurs interviennent : par exemple le fait que la ville soit la capitale du pays ou bien la capitale « économique », sans être des capitales administratives, d'autres sont des capitales historiques ; les positions littorales, ou au contraire enclavées ont aussi des importances fortes.

L'une des conséquences de ces disparités est que le volume d'activité (ainsi que financier) dépendra de l'exercice réel des compétences.

Source : analyse critique de la méthodologie d'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA) appliquée aux collectivités locales, (Caprio et Chomentowski, 2009).

... élargi à des collectivités du Ghana et à Ouagadougou au Burkina Faso

Ces conclusions sont-elles toujours valables après une nouvelle évaluation menée à Ouagadougou et certaines autres menées par la suite, notamment au Ghana et à Addis Abeba. Sont-elles adaptées à d'autres types de collectivités décentralisées ?

La grande diversité des collectivités infranationales rend probablement nécessaire une adaptation de chacune des

évaluations menées au système de décentralisation appliqué. Une comparaison entre des collectivités relativement similaires au Ghana, au Burkina Faso et au Sénégal permettra de le constater.

S'agissant de l'exemple ghanéen, le tableau 14 permet d'établir les indicateurs n'ayant pas fait l'objet de notation et les raisons de cette absence de notation.

Tableau 14. Les indicateurs non notés des entités infranationales ghanéennes

Indicateurs		Commentaires
PI-7	Importance des opérations non rapportées	Il n'y a pas d'information suffisante pour mesurer cet indicateur. Mais en raison du niveau limité des activités du gouvernement dans les municipalités, il est probable qu'il n'y ait que très peu d'opérations non rapportées
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	Il n'y a pas de transfert des municipalités vers des sous-entités
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	Il n'y a pas d'entités placées sous le contrôle des municipalités
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	Au moment de l'évaluation, malgré l'existence d'un calendrier budgétaire, de nombreux retards étaient constatés. La circulaire budgétaire est une prérogative de l'administration centrale, cette composante n'est pas notée. Pour un grand nombre de collectivités les estimations budgétaires n'étaient pas disponibles et, en conséquence, la composante n'était pas notée
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	Aucune des entités évaluées n'effectue de prévision de trésorerie. Les municipalités ne gèrent pas leurs finances comme les ministères, les départements et les agences pourraient le faire
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	Aucune des entités évaluées n'a contracté d'emprunts ou n'est endettée au cours de la période sous revue. La plupart des soldes de trésorerie sont calculés, ajustés (compte de l'ordonnateur et compte du comptable) et consolidés chaque mois, mais, au moins pour une entité, le système de déclaration n'est pas fiable
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	Le contrôle interne est pris en charge par la structure d'audit du gouvernement central. Toutes les collectivités infranationales n'ont pas été auditées et, pour certaines, il n'existe pas d'information permettant de noter les dimensions de cet indicateur
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	Le contrôle externe est pris en charge par la structure d'audit du gouvernement central
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	Il n'y a pas d'appui budgétaire direct pour les collectivités infranationales

Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

On constate que les difficultés de notation relevées dans le rapport Ghana ne coïncident pas avec les indicateurs susceptibles de provoquer des difficultés de notation, citées dans le rapport commandé par l'AFD.

Qu'en est-il des mêmes indicateurs pour deux collectivités infranationales d'Afrique de l'Ouest ?

Tableau 15. L'exemple des collectivités de Dakar et de Ouagadougou

Indicateurs	Ouagadougou	Dakar
PI-7	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées est peu significatif et inférieur à 1 % des dépenses totales du budget, en tout cas depuis 2008. Les informations sur les recettes/dépenses des projets financés par les bailleurs de fonds sont disponibles. S'ils n'apparaissent pas dans le budget lui-même, ils sont décrits de façon précise dans les annexes budgétaires.	Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées constitue plus de 10 % des dépenses totales. Les informations sur les recettes/dépenses des projets financés par les bailleurs de fonds sont tout à fait insuffisantes dans les rapports budgétaires.
PI-8	L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de la ville est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles admises, mais non automatiques. Les administrations décentralisées (les communes d'arrondissement) reçoivent des informations fiables sur les transferts qui leur seront alloués avant le début de l'exercice. Des informations budgétaires (<i>ex ante</i> et <i>ex post</i>) concordant avec les rapports budgétaires de la ville, sont pour au moins de 90 % en valeur des dépenses décentralisées et consolidées sous forme de rapports annuels dans les 10 mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire.	L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de la ville est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles. Les administrations décentralisées reçoivent des informations fiables sur les transferts qui leur seront alloués mais trop tardivement pour que des modifications importantes soient apportées à leur budget. Des informations budgétaires (au moins <i>ex post</i>), concordant avec les rapports budgétaires de la ville, sont pour moins de 60 % en valeur des dépenses décentralisées. Si ces informations portent sur une proportion plus importante de dépenses, leur consolidation sous forme de rapports annuels est retardée de plus de 24 mois, pour peu qu'elle s'effectue.
PI-9	Toutes les agences publiques autonomes identifiées présentent au moins tous les 6 mois des rapports budgétaires à la mairie ainsi que des comptes annuels vérifiés, et la mairie consolide les informations fournies sur les risques budgétaires dans ses comptes. Les administrations décentralisées (arrondissements) sont partiellement autonomes. Leurs données financières sont contrôlées plusieurs fois par an par la mairie de Ouagadougou.	Les agences publiques autonomes ne font pas l'objet d'un suivi annuel, ou le suivi assuré est largement incomplet. La composante ii) n'est pas notée car il n'est pas possible de porter un jugement puisque les administrations décentralisées sont totalement autonomes et non tenues de fournir les données.
PI-11	Il existe un calendrier de préparation et de vote du budget clairement défini. Le calendrier est respecté. Les délais de préparation laissés aux services est court mais ceux-ci ont tout à fait le temps de le préparer. Une circulaire budgétaire est émise à l'intention des directions. Elle est claire mais ne contient presque aucune donnée chiffrée et ne fixe pas des plafonds applicables à chaque unité. Le Conseil municipal a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire.	Il existe un calendrier de préparation et de vote du budget clairement défini. Les délais de préparation laissés aux services est court mais ceux-ci ont tout à fait le temps de le préparer. Une circulaire budgétaire est émise à l'intention des directions. Elle ne fixe pas des plafonds applicables à chaque unité. Le Conseil municipal a approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire, sauf dans l'un des exercices (2007).

Indicateurs	Ouagadougou	Dakar
PI-16	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées tous les mois sur la base des entrées et sorties effectives de fonds. Les services disposent d'informations fiables un ou deux mois à l'avance. Un ajustement budgétaire significatif en cours d'exercice a lieu une fois par an (budget supplémentaire), de manière transparente et prévisible.	La planification et le suivi des flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer. Les services ne disposent d'aucune information fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses. Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents mais effectués de manière assez transparente.
PI-17	Les données sur la dette sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement au moins tous les ans. Les données sont considérées comme très bonnes et fiables. Tous les soldes de trésorerie sont calculés journalièrement et consolidés. Les prêts contractés par la ville sont approuvés par une seule entité compétente, mais la décision ne se prend pas sur la base de directives de limites ou de critères clairs.	Les données sur la dette sont incomplètes et peu fiables. Le calcul de la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie se fait au moins toutes les semaines mais les données non rapportées échappent à ces procédures. Les prêts contractés par la ville sont approuvés par une seule entité compétente, mais la décision ne se prend pas sur la base de directives de limites ou de critères clairs.
PI-21	La vérification interne couvre les entités à haut risque financier et est partiellement axée sur les systèmes (un tiers du temps du personnel). Dans l'ensemble, il y a une assez bonne conformité aux normes professionnelles. Le rapport élaboré lors d'un audit est distribué à l'entité auditée et au bureau du maire (et à son premier adjoint). Le suivi est retardé à cause de la capacité limitée de l' <i>International Safety Management</i> – certification comptable (ISM). Seules les questions à haut risque sont prises en considération.	Il n'y a aucun audit interne axé sur le suivi des systèmes. Le rapport élaboré lors d'un audit est distribué à l'entité auditée et au bureau du maire. Il n'y a pas de suivi systématique donné aux conclusions de l'audit interne. Toutefois, ces conclusions ne sont pas ignorées et ne sont prises en considération que dans leurs grandes lignes.
PI-26	La vérification externe de la commune par la Cour des comptes est irrégulière. La dernière a eu lieu en 2004 et il s'agissait d'une vérification de la régularité et de la conformité à la législation. Il n'y a pas eu de vérification de la performance. Pour les comptes de 2006 et 2008, la Cour a reçu les comptes annuels dans les délais légaux (pas pour les comptes de 2007). Les derniers comptes vérifiés par la Cour (en 2009) sont ceux des années 2001 à 2005. Les recommandations (injonctions) disponibles pour l'instant sont les résultats d'un arrêté provisoire, qui doit toujours être finalisé. Pour l'heure, il n'y a pas de suivi des recommandations.	La vérification externe de la ville par la Cour des comptes est très irrégulière. La dernière a eu lieu en 1999 et il s'agissait d'une vérification de la régularité administrative. Il n'y a pas eu de vérification de la performance. La Cour ne procède pas à la vérification des comptes administratifs et de gestion reçus de la ville et n'émet aucun jugement sur ces comptes. Aucune recommandation n'est émise par la Cour sur les comptes administratifs et de gestion de la ville de Dakar.
D-1	Cet indicateur ne s'applique pas.	Cet indicateur ne s'applique pas.

Source : données compilées et retraitées par les auteurs

A priori, dans les deux cas (Dakar et Ouagadougou), les indicateurs de la méthodologie PEFA paraissent, contrairement au cas ghanéen, bien adaptés, hormis celui relatif à la prévisibilité de l'appui budgétaire direct (D-1), qu'il semble impossible de noter, quelle que soit la zone linguistique.

Il paraît donc bien nécessaire d'adapter la notation des indicateurs à la situation rencontrée, notamment ceux relatifs aux pratiques des bailleurs de fonds.

Avant d'examiner les enseignements opérationnels, quels sont les enseignements méthodologiques que l'on peut dégager de cette première analyse ?

1. Le cadre PEFA apparaît suffisamment robuste et complet pour appréhender sans modifications la performance de la GFP au niveau infranational.
2. Toutefois, selon les politiques de décentralisation mises en œuvre et les contraintes que l'administration centrale peut faire peser sur les collectivités infranationales, tous les indicateurs ne seront pas pertinents (par exemple, les indicateurs PI-13 à PI-15, relatifs à la fiscalité, ne seront pas nécessairement applicables aux collectivités francophones, et il en est de même pour les indicateurs portant sur le contrôle externe). Il est néanmoins important de tenter de les mesurer, ou tout au moins d'explicitier les raisons pour lesquels ils ne seront pas notés.
3. La nature et la qualité des relations des collectivités infranationales avec le gouvernement central pèseront sur la performance des collectivités. Il est donc nécessaire de décrire précisément ces relations entre les différentes structures.
4. S'agissant des indicateurs qui mesurent les pratiques des bailleurs de fonds, même s'ils paraissent parfois inadaptés, ils ne doivent pas être écartés de l'analyse, car ils permettent de mesurer la qualité de l'information échangée entre les administrations centrales chargées de la mise en œuvre des programmes et les collectivités infranationales concernées. C'est, notamment, le cas des compétences transférées, mais que le gouvernement peut mettre en œuvre avec les fonds provenant des bailleurs.

2. Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)

Parce qu'elles étaient financées par un *Trust Fund* multi-bailleurs de la Banque mondiale, ces deux études PEFA ont permis aux différents partenaires techniques et financiers du développement de disposer d'un outil commun d'analyse qualitative du système financier public local. Jusqu'ici, chaque bailleur de fonds, en fonction de ses instruments financiers et de ses mandats dans ses différentes géographies d'intervention, utilisait ses propres schémas d'analyse. L'AFD, forte de son expérience de financement des collectivités françaises d'outre-mer et disposant d'instruments de financement direct des villes en Afrique de l'Ouest, avait développé ses propres méthodes d'analyse. Néanmoins, si ces outils lui permettaient d'apprécier la qualité financière d'une contrepartie, ils ne lui fournissaient pas une vision élargie et surtout plus structurée du système financier public local. Parallèlement, les autres bailleurs bilatéraux ou multilatéraux ne s'intéressaient pas directement aux comptes des collectivités infranationales car leurs instruments financiers étaient essentiellement souverains. Le cadre PEFA est ainsi apparu comme un outil commun de meilleure appréhension des finances publiques locales pour certains bailleurs de fonds et, pour l'AFD, comme un outil opération-

nel d'évaluation qualitative du fonctionnement interne et externe de la collectivité locale. En outre, son utilisation opérationnelle, qui sera développée dans les sections suivantes, contribue à renforcer la coordination des appuis de ces partenaires, au bénéfice des entités décentralisées et, plus globalement, au service du développement pour les populations.

A partir de ces deux expériences, Dakar et Ouagadougou, plusieurs axes de réflexion et d'analyse des enseignements opérationnels émergent :

- où se situent les apports d'une étude PEFA par rapport à d'autres outils d'évaluation du système des finances publiques locales ?
- Comment traduire les résultats d'une étude PEFA en termes opérationnels pour nourrir un plan de réformes ?
- Le cadre PEFA pour une collectivité locale peut-il contribuer à élaborer des programmes nationaux d'appui à la décentralisation financière ?

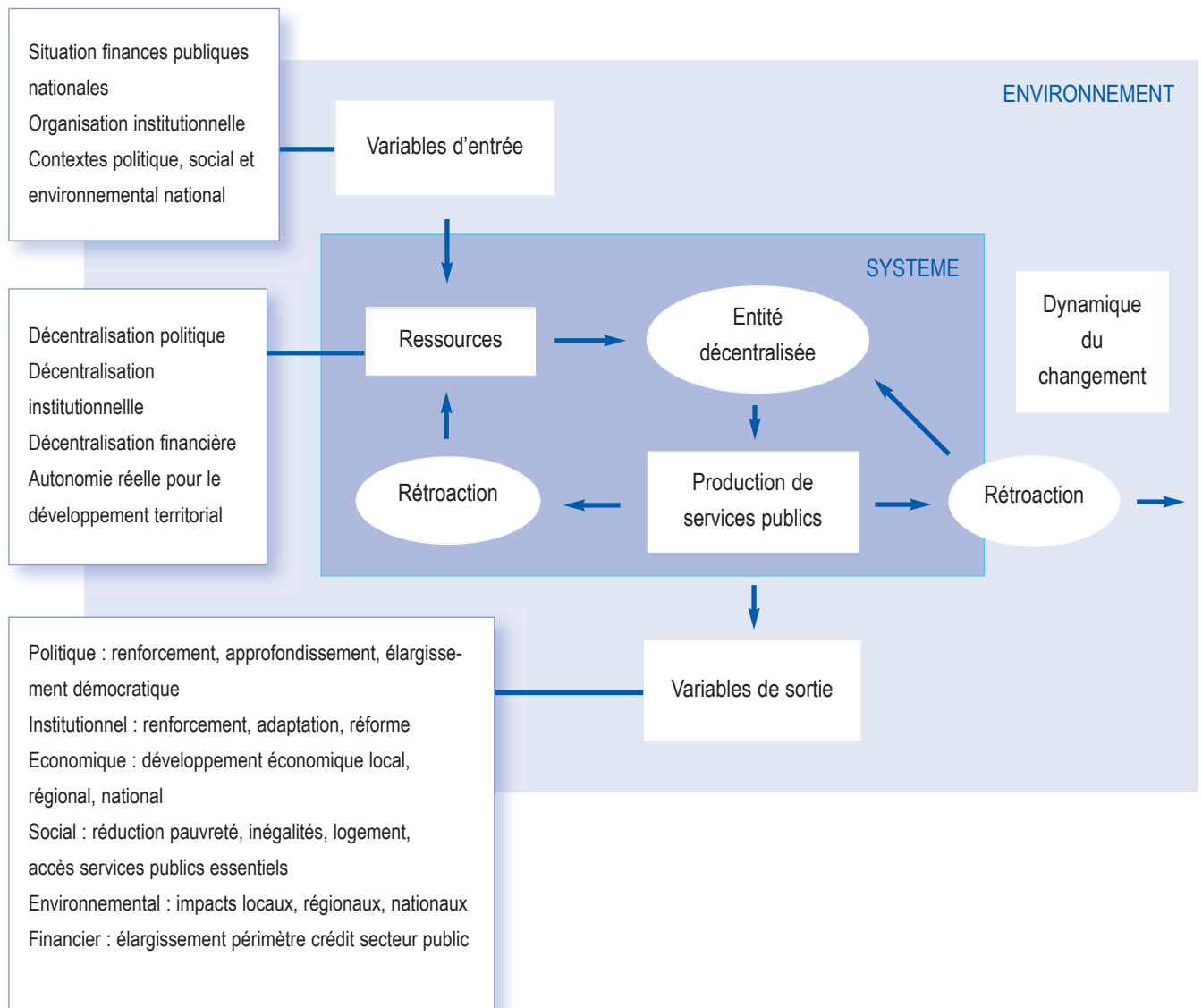
2.1. L'apport qualitatif d'une étude PEFA par rapport aux autres outils d'évaluation du système financier public local

Afin de mieux appréhender l'environnement institutionnel, économique, financier de la collectivité locale, ainsi que les différentes interactions qu'elle entretient avec cet environnement, l'AFD développe une approche de type systémique.

La collectivité locale est ainsi analysée comme une entité au centre d'un système (le cadre de la décentralisation), reposant lui-même sur un environnement national.

Ce mode d'analyse est représenté dans le schéma 4.

Schéma 4. La collectivité locale (entité décentralisée) au centre d'un système complexe dynamique



Source : données compilées et retraitées par les auteurs.

L'environnement national (contextes institutionnel, politique, économique, social, environnemental et financier de l'Etat) produit ainsi une série de variables d'entrée pour nourrir le cadre de la décentralisation : ces variables constituent, pour l'entité décentralisée, des ressources de nature institutionnelle (le schéma institutionnel de la décentralisation, les champs de compétences transférées), budgétaire

(le cadre budgétaire et comptable) et des ressources financières (propres ou partagées, pour exercer les compétences transférées). L'entité décentralisée utilise ces ressources pour réaliser ses missions, c'est-à-dire la production de services publics (biens matériels ou immatériels). Par cette activité de production, l'entité décentralisée génère des effets de « rétroaction » vers le système et son

2. Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)

environnement : la quantité et la qualité des services publics produits valide ou non la pertinence du cadre de la décentralisation (le système) et induit des besoins de changement ou d'adaptation de l'environnement (le contexte national). Une « dynamique de changement » est ainsi continuellement à l'œuvre et doit permettre d'ajuster, graduellement ou par effet de rupture (réforme), les besoins du système par rapport aux ressources que l'environnement peut lui procurer.

De façon opérationnelle, et en prenant ici le point de vue d'un bailleur de fonds disposant des instruments financiers pour prêter directement aux collectivités infranationales, cette approche se traduit généralement par une évaluation réalisée selon deux axes :

- une analyse du cadre institutionnel et financier de la décentralisation, mesurant notamment la capacité effective de financement des compétences transférées et évaluant « l'autonomie financière » des collectivités infranationales, c'est-à-dire leur capacité à maîtriser le volume de leurs recettes propres (fiscalité locale, redevances, tarifs) afin de répondre aux besoins essentiels des populations ;

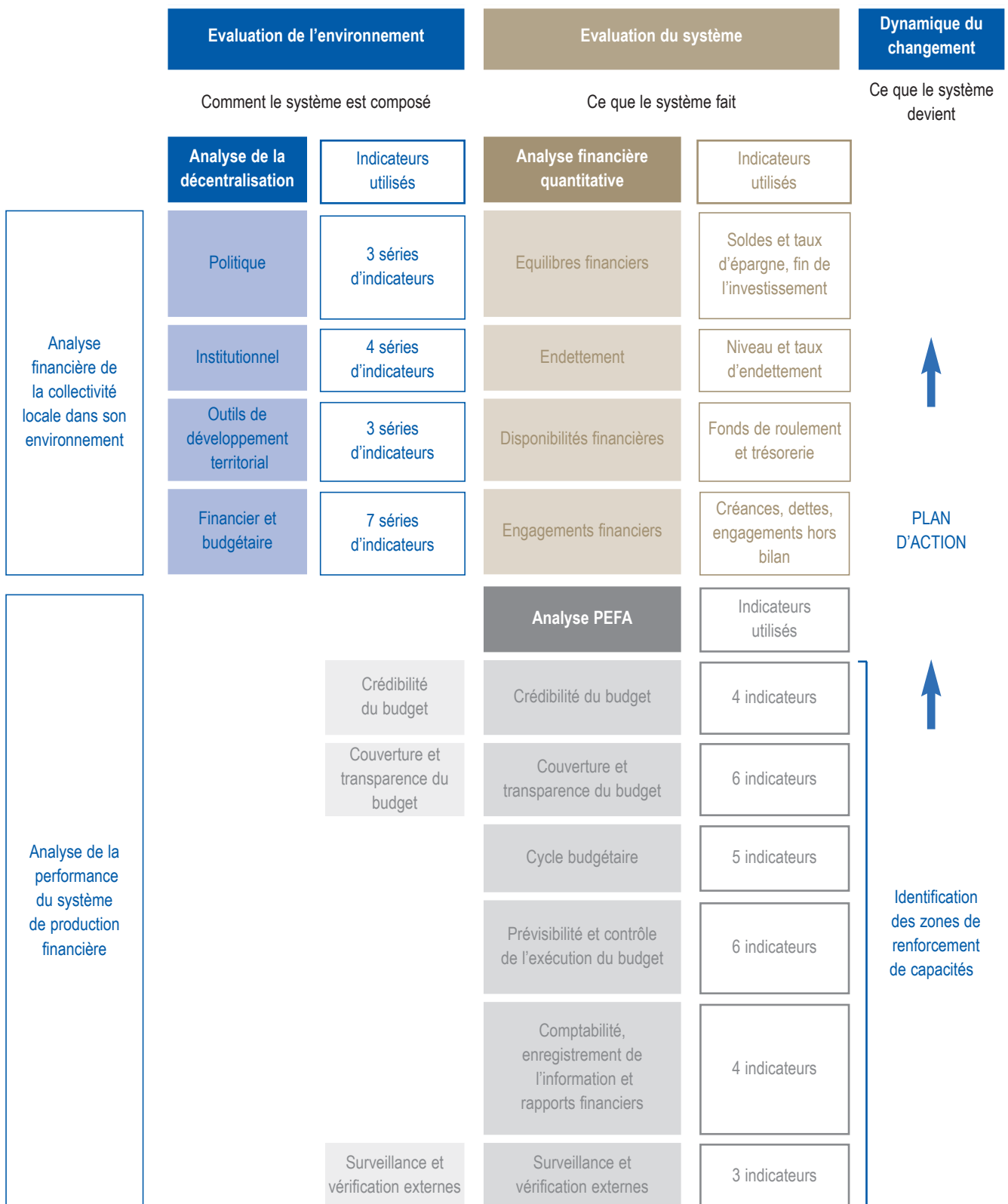
- une analyse financière de la contrepartie visée, reposant sur la détermination et l'évaluation de quatre dimensions essentielles : les grands équilibres financiers (solde et taux d'épargne, mode de financement des investissements), la capacité d'endettement (niveau et taux d'endettement), les disponibilités financières (trésorerie et fonds de roulement) et les engagements financiers (les dettes auprès des fournisseurs, les créances et les engagements hors bilan).

Ces deux axes couvrent en majeure partie la compréhension de l'environnement, du système (le cadre de la décentralisation) et la situation financière de la collectivité locale. Or, ils n'apportent pas – ou très peu – d'informations sur le fonctionnement du système, c'est-à-dire sur la performance du système financier public local et sur la qualité de la gestion de l'entité décentralisée.

Ces lacunes sont, pour l'essentiel, comblées par l'utilisation du cadre PEFA appliqué aux collectivités infranationales. Le schéma 5 présente une « cartographie » de ces outils, mettant en évidence les contributions des 28 premiers indicateurs¹⁴ du cadre PEFA à la compréhension générale de l'environnement et du système de l'entité décentralisée.

¹⁴ Les 28 indicateurs des six dimensions du cadre PEFA.

Schéma 5. Le périmètre global d'évaluation financière d'une collectivité décentralisée



Source : les auteurs.

2. Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)

Les indicateurs peuvent ainsi être classés en deux catégories : ceux qui permettent de comprendre « *comment le système [le cadre de la décentralisation financière] est composé* » et ceux qui mesurent « *ce que le système fait* ».

- « *Comment le système est composé* » :

- deux indicateurs (PI-5 à 6¹⁵) de la dimension « Exhaustivité et transparence » concernent des domaines que la collectivité locale ne maîtrise pas directement, notamment la nomenclature budgétaire et comptable (définie par le Trésor et/ou le ministère de la Décentralisation, s'il existe), la quantité et la qualité des informations contenues dans les documents budgétaires (les informations obligatoires sont imposées par la réglementation budgétaire) ;
- trois indicateurs (PI-13 à 15)¹⁶ de la dimension « Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget » concernent également un domaine que la collectivité locale ne maîtrise pas, celui du recensement de l'assiette et du recouvrement des impôts locaux. L'évaluation de ces indicateurs met en lumière l'efficacité des services fiscaux dans un secteur clé pour la collectivité locale puisque les recettes fiscales (directes, indirectes, exclusives ou partagées) constituent, dans une grande majorité des pays, la majeure partie des ressources des entités décentralisées ;
- enfin, au sein de la dimension « Surveillance et vérification externe », l'indicateur PI-26¹⁷ mesure la qualité de la régulation et du contrôle du système. Par nature, c'est un domaine qui échappe au champ d'action de la collectivité locale. Dans le schéma 5, cet indicateur pourrait faire partie des effets de « rétroaction » de l'environnement sur le système et l'entité décentralisée.

- « *Ce que le système fait* » :

- les quatre indicateurs (PI-1 à 4)¹⁸ de la dimension « Crédibilité du budget » évaluent le « réalisme » du budget (adéquation des ressources financières aux besoins de financement pour la production de services publics locaux) et la qualité de son exécution (respect des choix et des priorités des élus locaux dans la répartition des crédits de chaque département technique) ;
- l'indicateur PI-7¹⁹ de la dimension « Exhaustivité et transparence » permet d'analyser le niveau de connaissances de la collectivité locale sur des activités entrant dans le périmètre de ses compétences mais dont les enregistrements budgétaires et financiers sont parfois mal recensés. C'est, par exemple, le cas des secteurs de la santé (dispensaires médicaux) et de l'éducation (budgets des écoles) ;
- l'indicateur PI-8²⁰ de la dimension « Exhaustivité et transparence » met en évidence la relation budgétaire et financière du budget municipal avec des sous-entités telles que les communes d'arrondissement ;
- les indicateurs PI-9 et 10²¹ de la dimension « Couverture et transparence du budget » ren-

¹⁵ PI-5 : Classification du budget ; PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire.

¹⁶ PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables ; PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane ; PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.

¹⁷ PI-26 : Etendue, nature et suivi de la vérification externe.

¹⁸ PI-1 : Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé ; PI-2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé ; PI-3 : Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé ; PI-4 : Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses.

¹⁹ PI-7 : Importance des opérations non rapportées des administrations centrales.

²⁰ PI-8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales.

²¹ PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public ; PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires.

2. Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)

seignent sur la capacité de pilotage et de contrôle des « satellites » (établissements publics locaux, participations dans des sociétés privées, sous la forme d'engagements hors bilan, à l'exemple des garanties de dette) et sur le caractère public des budgets (au bénéfice de la population et des partenaires économiques et financiers de la collectivité locale) ;

- les indicateurs PI-11 et 12²² de la dimension « Budgétisation basée sur des politiques publiques » fournissent respectivement une lecture qualitative du processus d'élaboration budgétaire (mode de préparation de type « centralisé », sans participation ou consultation des services, ou « décentralisé » privilégiant de façon organisée les échanges entre les services et les instances décisionnaires) et une évaluation de la capacité de l'entité décentralisée à se projeter dans l'avenir, c'est-à-dire à traduire en termes budgétaires et financiers la vision du développement de son territoire (création et rénovation d'infrastructures, gestion et utilisation du foncier, gestion de ses ressources humaines, modélisation de ses ressources futures, etc.) sur plusieurs années ;
- les indicateurs PI-16 à 21²³ de la dimension « Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget » sont au cœur de la gestion financière interne de la collectivité locale car ils évaluent le cycle de la dépense publique locale : dispose-t-elle des crédits budgétaires pour effectuer l'engagement ? Existe-t-il des outils de suivi de la trésorerie disponible pour effectuer le mandatement ? Quels outils de suivi des engagements directs et indirects (garanties) ? Quels outils de mesure et d'évaluation des dépenses de personnel ? Quelle efficacité des instruments ou dispositifs de contrôle interne de cette chaîne de la dépense ?
- les quatre indicateurs (PI-22 à 25²⁴) de la dimension « Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers » permettent de

mesurer la capacité de la collectivité locale à clôturer des cycles annuels d'activités financières selon la forme et le calendrier fixé par la réglementation nationale, ce qui est une indication importante – au regard de ses partenaires institutionnels, économiques et financiers – sur la qualité de ses outils de gestion et de l'organisation de la fonction financière. L'atteinte de ces objectifs (production des rapports financiers selon la forme et le calendrier prévu) permet également à la collectivité locale (les élus et l'administration) de distinguer deux cadres temporels : l'activité passée, sujette à évaluation (adéquation entre le compte final de l'ordonnateur et le compte final du comptable du Trésor) et à production de bilans (description de l'activité réelle des services au regard des objectifs contenus dans le rapport de présentation budgétaire), et l'activité future, qui demande une capacité de « projection » vers l'avenir ;

- l'indicateur PI-27²⁵ de la dimension « Surveillance et vérification externe », qui doit être interprété comme l'examen du projet de budget annuel (et des budgets additionnels au cours du même exercice budgétaire) par l'assemblée délibérante de la collectivité locale : cet indicateur restitue la qualité du processus délibératif entre l'exécutif et l'assemblée délibérante, témoignant ainsi de la capacité d'appropriation et de proposition de cette dernière au sein du processus de décision ;
- l'indicateur PI-28²⁶ de la même dimension renforce cette idée d'information de l'assemblée

²² PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget ; PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques.

²³ PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses ; PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties ; PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie ; PI-19 : Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics ; PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales ; PI-21 : Efficacité du système de vérification interne.

²⁴ PI-22 : Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes ; PI-23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires ; PI-24 : Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année ; PI-25 : Qualité et respect des délais des états financiers annuels.

²⁵ PI-27 : Examen de la Loi de finances annuelle par le pouvoir législatif.

²⁶ PI-28 : Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif.

délibérante sur la qualité des actes de l'exécutif. A travers ces deux derniers indicateurs, on retrouve ici le principe de la séparation des pouvoirs applicable à la collectivité locale : le « pouvoir exécutif » confié au maire et ses adjoints (ou leurs équivalents) appuyés par l'administration, le « pouvoir législatif » (réduit aux champs de compétences transférées) reposant sur l'assemblée délibérante, et le pouvoir « judiciaire », extérieur au système de la collectivité locale mais partie prenante permanente des échanges entre les deux premiers pouvoirs.

Le cadre PEFA comprend également, dans le format initial pour les Etats, trois indicateurs complémentaires abordant les « pratiques des bailleurs de fonds » :

- l'indicateur D-1 : la prévisibilité de l'appui budgétaire direct,
- l'indicateur D-2 : les renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme, et l'établissement des rapports y afférents,
- l'indicateur D-3 : la proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.

Appliqués au contexte d'une collectivité locale, ces indicateurs méritent dans certains cas d'être retenus, notamment

dans les pays où des programmes nationaux d'appui au financement des collectivités infranationales sont mis en œuvre avec le concours des bailleurs de fonds. En effet, les ressources financières allouées par l'Etat et les bailleurs de fonds à ces programmes transitent souvent par des agences étatiques²⁷ qui réalisent, pour le compte des collectivités infranationales éligibles et sur leur territoire, des investissements (création ou rénovation d'infrastructures ou équipements publics). Alors qu'elles impactent directement le bilan (la présentation en actif - passif) de la collectivité infranationale, ces opérations n'ont pas de traduction dans leurs budgets et ne sont donc pas, formellement, votées par leur assemblée délibérante, induisant deux sources de difficultés : l'absence de valorisation de ces biens créés ou rénovés dans le patrimoine de la collectivité locale et l'incapacité de celle-ci à évaluer et donc prévoir les charges d'entretien et de maintenance de ce patrimoine (voire, dans le meilleur des cas, à prévoir les dotations aux amortissements pour certaines catégories de biens d'équipement).

Ainsi, ces trois indicateurs ne doivent pas être écartés : ils permettent de mesurer la nature et la qualité de l'information échangée par les agences étatiques chargées de l'exécution de ces programmes nationaux avec la collectivité locale concernée. Il est donc proposé par les auteurs de conserver systématiquement ces indicateurs dans les termes de référence des études PEFA sur les collectivités infranationales.

2.2. L'utilisation du diagnostic PEFA pour impulser une dynamique d'amélioration de la gestion financière municipale

Le caractère public de la restitution d'une étude PEFA est essentiel dans le cas d'une collectivité locale. En effet, la présentation des résultats, avec les commentaires des consultants ayant réalisé l'étude, et l'instauration d'échanges avec l'ensemble des « parties prenantes » au processus améliore la compréhension et permet une appropriation des résultats (collectivité locale, services de

l'Etat, Cour des comptes ou équivalents) à plusieurs niveaux :

- elle renseigne les élus locaux sur les difficultés objectives de l'administration locale à maîtriser les processus et les outils de gestion budgétaire et financière,

²⁷ Exemple de l'Agence de développement municipal (ADM) au Sénégal.

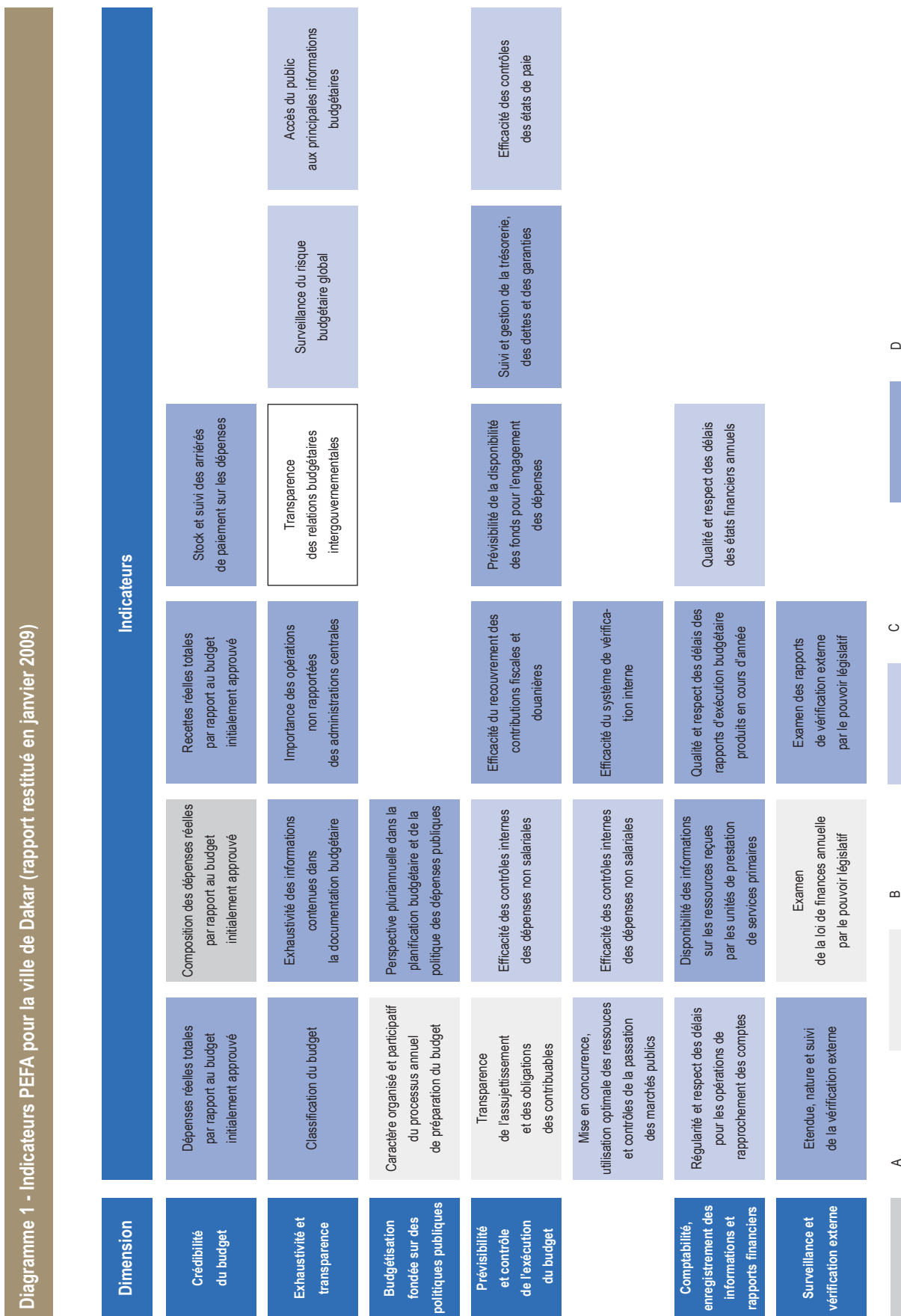
2. Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)

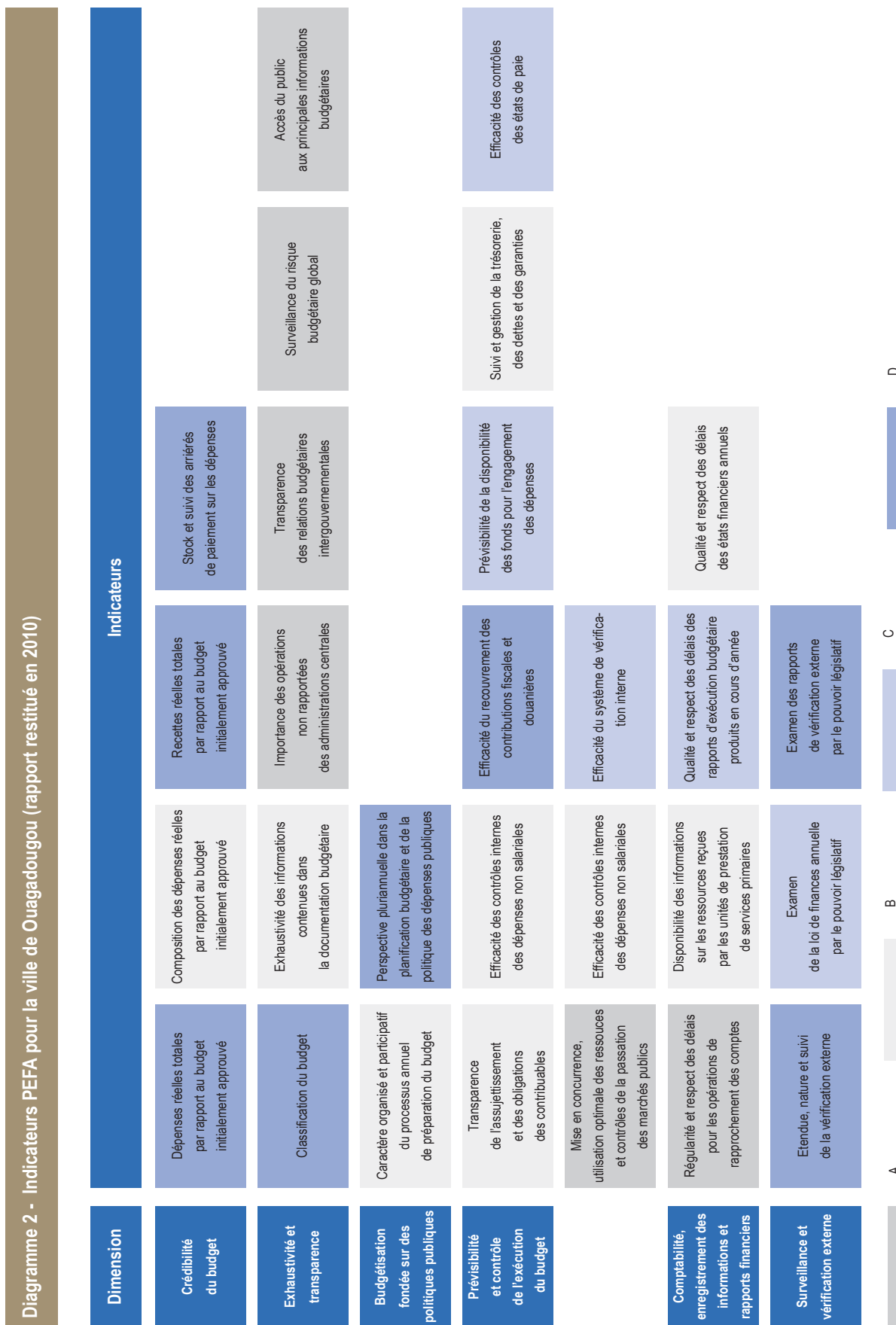
- elle ouvre des perspectives d'amélioration de la gestion municipale,
- elle contribue à instaurer un dialogue entre les services de l'Etat (notamment le Trésor) et les élus et l'administration de la collectivité locale,
- elle motive les élus locaux pour exploiter les résultats.

Néanmoins, comme tout rapport de diagnostic financier, la lecture d'une étude PEFA n'est pas aisée pour des élus locaux et des responsables d'administration locale dont le niveau de formation et l'expérience de la gestion financière sont souvent inférieurs à ceux de l'échelon national. Il est ainsi nécessaire de requérir des consultants de fortes capacités de pédagogie pour présenter les résultats et expliquer les difficultés recensées. De plus, il est également important de veiller à la bonne compréhension de la démarche et des résultats par les médias afin d'éviter l'instrumentalisation politique du diagnostic PEFA.

Immédiatement après la restitution publique de l'étude PEFA, afin de prendre appui sur la volonté d'amélioration exprimée par les différents acteurs, l'AFD a privilégié la tenue d'ateliers plus réduits reposant sur une lecture opérationnelle des résultats. Ceux-ci sont traduits sous la forme de diagrammes (cf. les exemples de Dakar et de Ouagadougou, diagrammes 1 et 2) afin de « visualiser » les difficultés de la collectivité et de réfléchir à leur résolution (immédiate ou progressive).

Les diagrammes 1 et 2 permettent ainsi de présenter les 28 premiers indicateurs du diagnostic PEFA en utilisant des couleurs : gris foncé pour un classement A, gris clair pour un classement B, bleu clair pour un classement C et enfin bleu foncé pour un classement D. Dans le cas où l'indicateur n'est pas noté, celui-ci apparaît en blanc.





Source : les auteurs.

Note : la case blanche indique un indicateur non noté. Les lettres A, B, C et D représentent les notations PEFA.

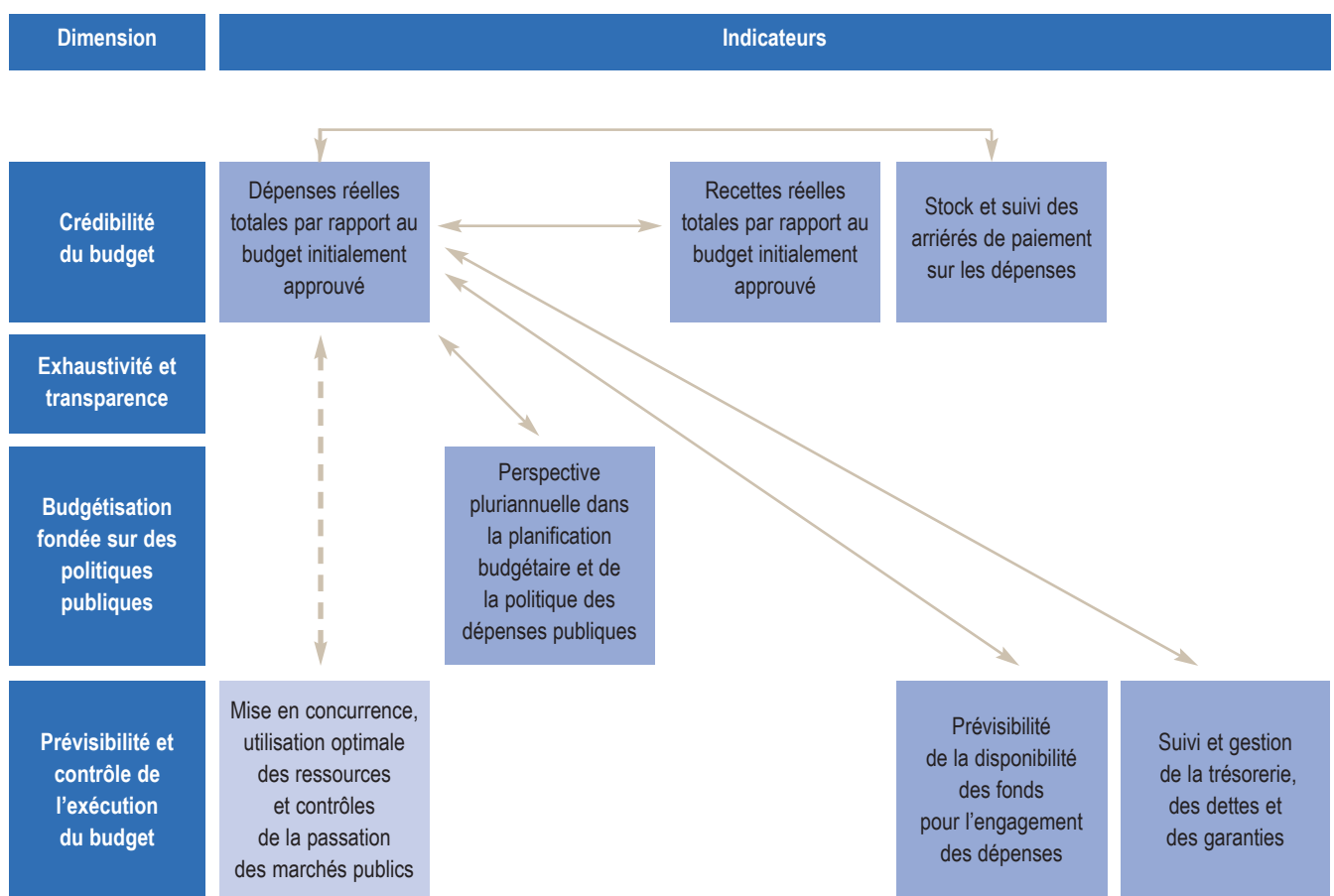
2. Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)

La lecture des diagrammes 1 et 2 permet immédiatement d'identifier les zones à améliorer (en bleu foncé et bleu clair) : les élus locaux et leur administration peuvent alors lancer la réflexion sur la priorisation des zones à améliorer et, dans le meilleur des cas, un calendrier de réformes.

par les parties prenantes. De plus, il permet de mieux appréhender les liens, voire les interactions, entre les indicateurs appartenant à des dimensions différentes afin d'identifier le champ des réformes à mettre en place.

Ce type de présentation, s'il simplifie le diagnostic, contribue toutefois à une appropriation plus aisée du diagnostic PEFA

Diagramme 3. La démarche post PEFA de la ville de Dakar : première série de réformes



Source : les auteurs.

2. Les enseignements opérationnels tirés de l'expérience avec deux collectivités infranationales (Ouagadougou et Dakar)

A partir du constat de la faible capacité de prévisibilité sur les recettes (et notamment les recettes fiscales) de la ville de Dakar, les liens apparaissent clairement avec une série d'indicateurs :

- dès le budget voté, les services de la ville engagent rapidement les dépenses. Cette dynamique est d'autant plus forte que le système de reports de crédits, à travers une programmation pluriannuelle des dépenses, n'est pas réellement mis en œuvre ;
- or, les écarts d'encaissement des recettes totales par rapport aux prévisions conduisent, logiquement, le comptable (le receveur percepteur municipal) à ajuster le volume des paiements en fonction de la situation de trésorerie de la ville ;
- le manque de communication financière entre le comptable et l'ordonnateur (la ville) ne permet pas aux services de la ville de ralentir le flux d'engagement des dépenses, conduisant rapidement à une situation d'engorgement chez le comptable et, progressivement au cours de l'exercice budgétaire, à une suspension des paiements aux fournisseurs de la ville ;
- cette situation, vécue comme un frein à la commande publique, encourage la collectivité à recourir à des procédures plus simples de marché pour réaliser ses opérations, conduisant à une dégradation de l'indicateur sur la mise en concurrence (en bleu clair dans le diagramme).

En résumé, la faible capacité de prévisibilité des recettes de la ville, la conduit dans un premier temps à enregistrer de façon structurelle un volume de recettes beaucoup plus faible que le montant prévisionnel et, dans un second temps, la contraint à effectuer en cours d'exercice budgétaire des arbitrages significatifs sur les dépenses d'investissement, les dépenses courantes (notamment le personnel,

les contrats d'entretien et de maintenance du patrimoine...), difficilement compressibles.

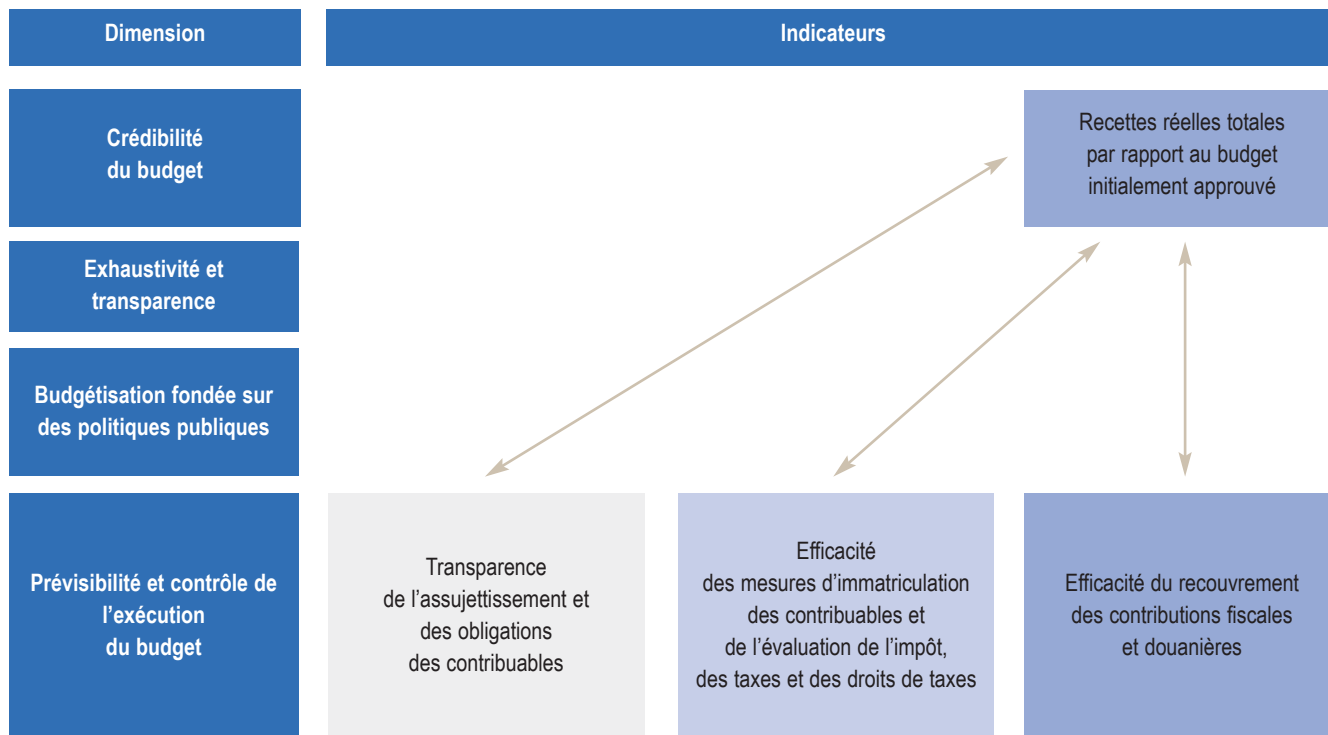
Ainsi, à partir du diagramme 3, les élus locaux et leur administration ont souhaité concentrer, dans un premier temps, leurs efforts sur les axes suivants :

- la constitution et l'adoption de budgets plus réalistes et prudents en termes de recettes, permettant aux services d'avoir une meilleure assurance quant à leur capacité d'exécuter les budgets qui leur sont alloués. Cet élément est source de motivation interne non négligeable des services ;
- l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement : les opérations d'investissement sont fixées et seuls les crédits nécessaires sont votés dans le budget ;
- la création d'un « Comité de suivi des finances publiques municipales », sous la présidence du maire, associant les services financiers de la ville et le receveur – percepteur municipal (agent du Trésor), dont l'objectif est de faire le point de façon régulière sur la situation financière afin de mieux anticiper les difficultés de trésorerie.

La mesure de ces efforts est évaluée à l'appui des indicateurs PEFA : la ville et ses partenaires du développement peuvent annuellement évaluer ainsi la notation des indicateurs concernés et quantifier les progrès réalisés par la ville.

De la même manière, à l'appui de la lecture et de l'interprétation du diagramme 4, une seconde phase de réformes concernera le recouvrement des recettes de la ville de Dakar. Or, celles-ci sont, pour une large part, composées des recettes fiscales dont le recouvrement est effectué par les services fiscaux.

Diagramme 4. La deuxième série de réformes de la démarche post PEFA de la ville de Dakar



Source : les auteurs.

L'effectivité de l'amélioration du recouvrement des recettes fiscales de la ville nécessite ainsi la mise en place d'actions coordonnées entre la collectivité locale et l'Etat, dans le respect de la compétence des services fiscaux. Le diagramme 4 permettra d'ouvrir une phase de dialogue, ayant pour objectif d'aboutir à un diagnostic partagé et à une répartition des rôles pour améliorer l'évaluation de ces indicateurs dans le temps. La ville de Dakar a entrepris d'organiser un séminaire sur le thème des « Stratégies et outils de mobilisation optimale des ressources de la ville de Dakar », associant le Trésor, les services financiers de la ville et les services fiscaux. Les résultats attendus du séminaire mentionnent l'amélioration des indicateurs PI-13, PI-14 et PI-15 du cadre PEFA (ils sont indiqués dans le diagramme 4) : la ville de Dakar utilise ainsi ces indicateurs comme des outils de mesure des progrès à accomplir.

La démarche post PEFA de la ville de Ouagadougou

A l'issue d'un examen approfondi du diagnostic PEFA, la ville a lancé la mise en œuvre d'un projet de renforcement de capacités en deux temps :

- « des actions qui permettent d'améliorer des indicateurs PEFA à court terme, sans difficulté et avec peu ou pas de moyens supplémentaires,
- des actions qui nécessitent une préparation particulière et des moyens pour améliorer les indicateurs à moyen terme²⁸ ».

²⁸ Eléments issus du Projet de renforcement des capacités de la commune dans la méthodologie de mesure de la performance des finances publiques municipales (PEFA).

Un plan d'action a ainsi été adopté, décliné en objectifs et résultats attendus. Chaque objectif est suivi par une ou plusieurs structures responsables (associant différents services de la ville au Trésor ou à l'administration fiscale), avec des échéances pour chaque résultat attendu (de 2011 à 2013), et une évaluation des coûts liés (appuis extérieurs, formations du personnel, matériel informatique, outils bureautiques, etc.).

Au total, la mise en œuvre du plan est évaluée à près de 377 millions FCFA, dont 49 millions seront pris en charge par la ville et 328 millions par ses partenaires techniques et financiers (dont la Banque mondiale et l'AFD).

2.3. L'approche PEFA pour une collectivité locale, source d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi d'un programme national d'appui à la décentralisation financière

A titre d'illustration, le volet « renforcement de capacités » d'un programme national d'appui à la décentralisation financière pourrait reposer sur quatre grands objectifs :

- l'amélioration de l'autonomie financière²⁹ des collectivités infranationales, qui se décline en trois axes d'analyse : une évaluation des transferts de l'Etat, de la fiscalité locale, et la capacité de recours à l'emprunt,
- l'amélioration de l'autonomie budgétaire³⁰ des collectivités infranationales selon les axes suivants : la libre utilisation des transferts de l'Etat, l'autonomie politique pour fixer les priorités en termes de dépenses, les outils de gestion pluriannuelle et les appuis budgétaires extérieurs,
- la qualité du cadre budgétaire, analysant à la fois le cadre et le processus budgétaire,
- la qualité de la gestion budgétaire et financière selon trois axes : la gestion budgétaire, le suivi et le contrôle financier interne, le contrôle financier externe.

L'atteinte de ces quatre objectifs, déclinés en une série d'axes et de sous-axes d'analyse, peuvent être en large partie mesurés par les indicateurs du cadre PEFA appliqué aux collectivités infranationales. Ceux-ci peuvent ainsi mesurer la « situation de référence » en utilisant un système de classement (A, B, C et D) approprié puis, lors de la mise en œuvre et du suivi de ce volet du programme national, constituer les indicateurs de référence.

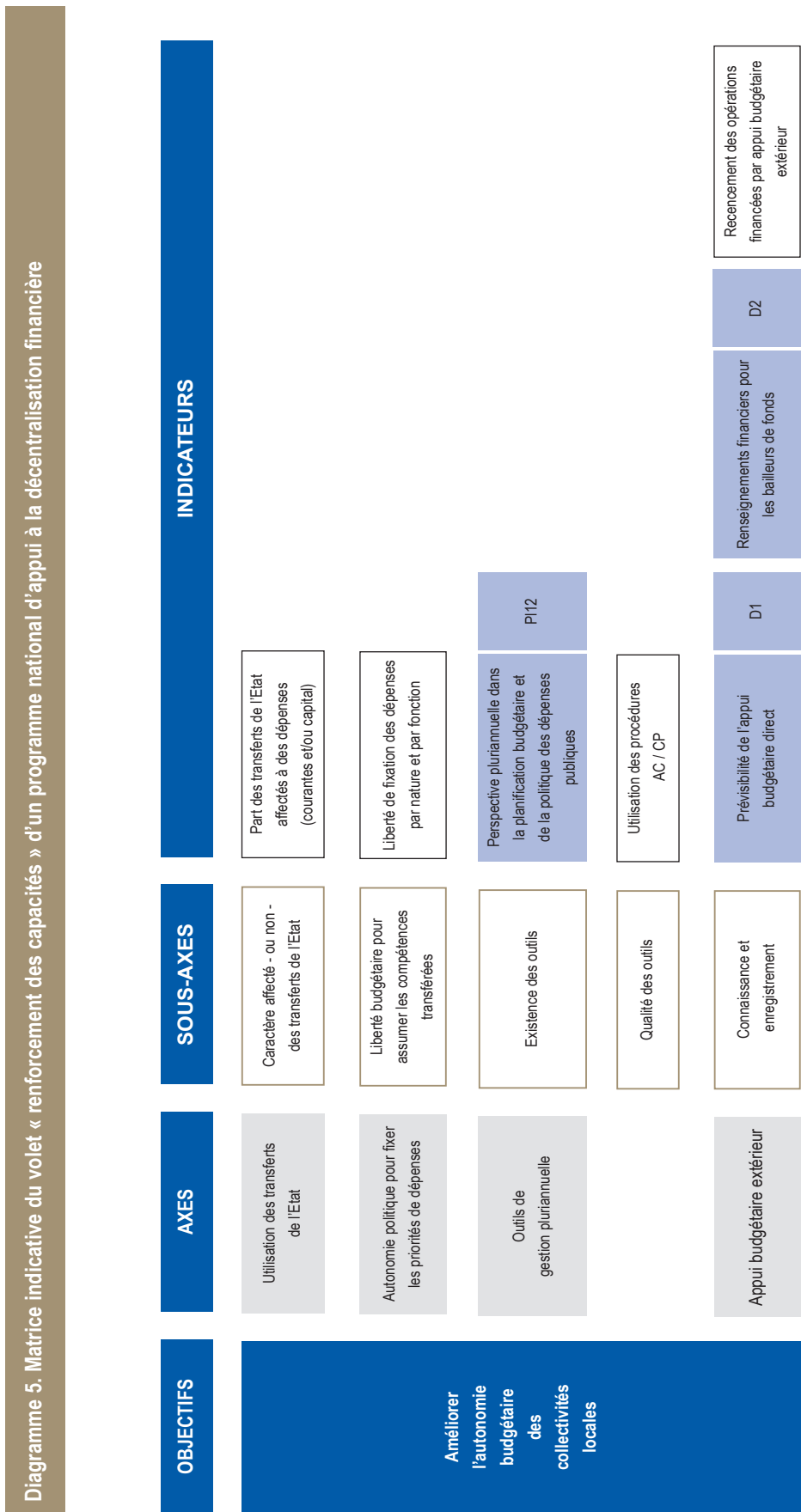
Les diagrammes 5 et 6 présentent l'architecture de ce type de programme. La totalité des indicateurs PEFA sont utilisés (ils apparaissent en bleu clair, avec une indication sur leur numérotation, conformément au cadre PEFA). A titre de complément (mais cela est loin d'être exhaustif), des indicateurs sont proposés (cadres blancs).

²⁹ Entendu ici comme la capacité de l'entité décentralisée à maîtriser ses ressources.

³⁰ Entendu ici comme la capacité de l'entité décentralisée à maîtriser la nature et la finalité (en termes de politique publique) de ses dépenses, dans le cadre du respect de l'équilibre budgétaire ($\sum \text{recettes} = \sum \text{dépenses}$).

Diagramme 5. Matrice indicative du volet « renforcement des capacités » d'un programme national d'appui à la décentralisation financière

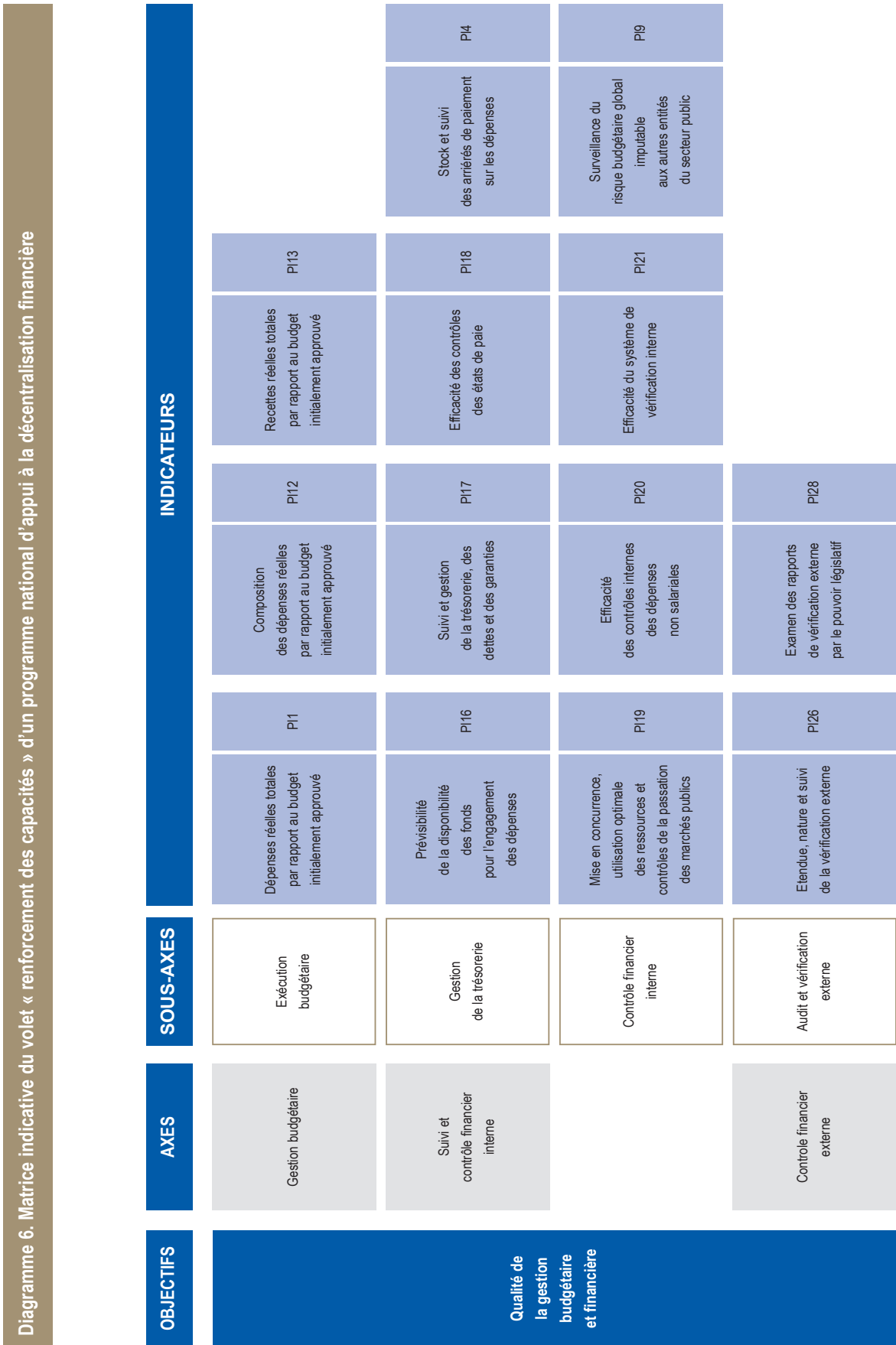
OBJECTIFS	AXES	SOUS-AXES	INDICATEURS	
Améliorer l'autonomie financière des collectivités locales	Transferts de l'Etat	Transparence de la distribution	Part des transferts distribués	
		Régularité et prévisibilité	Prévisibilité des transferts du gouvernement central HLG1	
		Dimensionnement par rapport aux charges transférées	Rapport entre charges transférées et transferts de l'Etat	
	Fiscalité locale	Qualité du recensement de l'assiette	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	P13 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane P14
		Efficacité du recouvrement	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	P15 Vote de taux d'imposition
		Possibilités d'action (taux, bases) de la CL	Dispositifs d'exonération et/ou d'abattement sur l'assiette fiscale	Dispositif d'approbation du prêt par les autorités de tutelle
		Capacité légale ou réglementaire	Existence d'un dispositif réglementaire (limites endettement)	Nombre de prêts et encours accordés par des banques locales
	Recours à l'emprunt	Capacité effective	Nombre de prêts et encours accordés par des banques locales	Nombre de prêts et encours accordés par des banques étrangères
				Encours des prêts de CL garantis par l'Etat



Source : les auteurs.

Diagramme 6. Matrice indicative du volet « renforcement des capacités » d'un programme national d'appui à la décentralisation financière

OBJECTIFS	AXES	SOUS-AXES	INDICATEURS						
Qualité du cadre budgétaire	Cadre budgétaire	Classification du budget	P15	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	P16	Accès du public aux principales informations budgétaires	P110	Proportion de l'aide gérée sur la base de procédures nationales	D3
			Classification du budget	P17	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales				
	Processus budgétaire	Transparence du budget	P11	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	P127	Examen des comptes finaux par l'assemblée délibérante	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	P124	P125
			Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	P122	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires				
		Respect des délais	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes						



Source : les auteurs.

3. Synthèse

Le cadre PEFA appliqué aux collectivités infranationales est un outil riche d'opportunités opérationnelles, qui permet de développer un plan de réformes adapté d'amélioration de la gestion financière d'une collectivité locale en particulier, ou d'élaborer un programme national d'appui à la décentralisation financière dans un pays donné.

Davantage qu'un outil complémentaire d'une approche classique d'analyse financière et d'évaluation du processus de décentralisation, le cadre PEFA « dynamise » ces différentes méthodes et contribuera logiquement, à l'avenir, à fournir une grille d'analyse commune aux gouvernements nationaux et locaux ainsi qu'aux partenaires techniques et financiers.

3.1. Le cadre méthodologique PEFA est globalement adapté aux collectivités infranationales

Au regard des échantillons examinés, une première conclusion émerge : le cadre méthodologique PEFA est globalement adapté aux collectivités infranationales. Toutefois, en raison de la diversité institutionnelle des collectivités examinées, il est absolument nécessaire de bien en connaître la superstructure et de décrire précisément l'organisation légale et réglementaire adoptée et pratiquée dans chacune des collectivités examinées.

Il est en effet illusoire de vouloir noter un certain nombre des indicateurs décrits sans réaliser une analyse détaillée de l'organisation des collectivités. Le degré d'autonomie financière (cf. à cet égard les indicateurs PI-13 à 15 relatifs à la fiscalité pour les collectivités francophones) de ces dernières, par exemple, est un sujet fondamental si l'on veut comprendre et faire comprendre les raisons d'une notation ou d'une absence de notation. Il en est de même de l'organisation budgétaire et comptable qui pourra être déterminante pour la notation des indicateurs PI-1 et PI-2 concernant la crédibilité du budget, par exemple.

La première observation est que la notation et la description de l'environnement institutionnel sont indissociables ; l'on ne peut les comprendre et les utiliser séparément. Une analyse détaillée de cet environnement devrait donc être systématisée dans les rapports produits pour les collec-

tivités infranationales. Le Secrétariat PEFA devrait à cet égard intégrer cet aspect dans ses activités de contrôle de la qualité des productions.

La deuxième observation, en lien direct avec la précédente, porte sur la nécessité de motiver des absences de notation. On ne peut, en effet, se contenter de formules plus ou moins lapidaires pour expliciter une mention de type NA, NU ou NR. Cette appréciation lorsqu'elle est formulée doit être précisée, et la description préalable de l'environnement institutionnel joue aussi dans ce cas un rôle fondamental car elle appuiera l'explication donnée à cette absence de notation.

La troisième et dernière observation est que l'absence de notation ne constitue pas nécessairement, dans le cas des collectivités infranationales, un indice de « mauvaise » performance, mais peut signifier le caractère non opératoire d'un indicateur dans l'environnement institutionnel examiné.

Ces observations permettent de conclure sur trois remarques essentielles :

- la nécessité de décrire et de bien connaître l'organisation des structures infranationales analysées ;

- les différences d'organisation ne relèvent pas d'une mauvaise performance ou de l'inapplication de « bonnes pratiques internationales » ;
- l'exigence pour les évaluateurs de s'adapter, sans *a priori* « culturels » mais sans compromission non plus, à la situation rencontrée.

Au regard des différentes études PEFA infranationales, il pourrait émerger le besoin d'adapter les seuils de notation des indicateurs quantitatifs (notamment sur l'exécution des dépenses, des recettes, le volume des arriérés, etc.), cette adaptation pouvant s'opérer par région ou par continent. Or, il est fort probable que la recherche de « plus petits communs dénominateurs » entre les collectivités infranationales des différents pays, à l'échelle d'une région ou du monde, conduise à retenir les seuils des indicateurs quantitatifs existants dans le cadre PEFA national. En effet, le scénario idéal d'une décentralisation financière réussie signifierait que les notations des indicateurs quantitatifs

PEFA d'une collectivité locale soient au moins équivalentes à celles de l'Etat. L'adaptation de certains indicateurs quantitatifs du PEFA infranational conduirait ainsi, à notre avis, à dénaturer l'exercice : il apparaît donc essentiel que le cadre PEFA ne soit pas modifié, mais complété, pour s'appliquer à la performance financière d'une collectivité locale.

L'application du cadre PEFA semble être limitée aux collectivités disposant de capacités réelles d'exercer leur autonomie. De façon pratique, cela signifie que la collectivité doit disposer de capacités humaines et techniques propres pour disposer d'un réel pouvoir de gestion budgétaire et financière. Il favorise, dans les faits, les capitales politiques et économiques, au sein desquelles l'exécutif de la collectivité dispose des outils permettant de planifier son développement, c'est-à-dire de planifier ses dépenses (équipement, dépenses courantes) sur la base d'une anticipation réaliste de ses ressources.

3.2 Le cadre PEFA ne peut constituer un instrument de comparaison entre entités décentralisées

La comparaison des collectivités entre elles est une tentation compréhensible, à la fois pour les bailleurs de fonds qui souhaitent renforcer les systèmes de gestion des finances publiques, et pour les élus locaux et leurs responsables financiers qui souhaitent développer ou renforcer l'attractivité de leur collectivité.

L'application de la méthodologie PEFA permet-elle la comparaison ? Le programme PEFA la déconseille. De notre point de vue, cette approche est juste et se justifie pour plusieurs raisons. Premièrement, et cela est particulièrement vrai pour les collectivités infranationales, la diversité des environnements constitutionnel, légaux et réglementaires rend particulièrement difficile la comparaison terme à terme des performances des collectivités infranationales. Il conviendrait en effet de rendre « toutes choses égales par ailleurs » pour envisager une comparaison. Peut-on, par

exemple, comparer des systèmes de contrôle interne qui relèvent pour certains de l'Etat central, pour d'autres de l'organisation des collectivités ou d'un système mixte de partage des rôles entre l'administration centrale et la collectivité ? Peut-on aussi comparer des collectivités qui ont à gérer des établissements publics et d'autres qui n'ont pas cette obligation ou cette possibilité ? Dans ce cas, la mesure du risque serait-elle la même ?

On pourrait éventuellement comparer entre elles des entités (Etats, collectivités, etc.) intervenant dans le même environnement légal et réglementaire, mais il conviendrait de vérifier préalablement qu'elles développent leurs actions dans un environnement politico-économique similaire (stabilité, absence de chocs exogènes, etc.). Or, l'actualité le démontre régulièrement, les contextes institutionnels et économiques peuvent être très changeants.

Ce qui amène à la deuxième raison qui peut être avancée, celle de l'existence de capacités suffisantes et compétentes dans les administrations. Chocs exogènes, faiblesse de l'administration, absence de formation sont des éléments qui joueront un rôle non négligeable sur les capacités à assurer une gestion performante des finances publiques.

Une troisième raison enfin, mais non la dernière, est liée à la temporalité de l'évaluation. Peut-on, en effet, comparer des évaluations qui ne se sont pas déroulées au même moment fixant ainsi un « état de l'art » ? Rien n'est moins

sûr là non plus, tant les évolutions, même lentes, peuvent faire la différence entre deux systèmes de gestion des finances publiques. Sans compter que ce qui constituait une bonne pratique à un moment donné peut devenir obsolète deux ou trois années plus tard.

A tous les égards, la comparaison ne semble pas possible. Et les rares expérimentations qui ont été menées ne peuvent en aucun cas être un outil utile de classement des pays ou des collectivités.

3.3 Le rapport PEFA doit être enrichi d'une introduction sur le contexte de la décentralisation et prendre en compte la notion de dépenses effectives

Les développements précédents ont permis de constater que le cadre d'évaluation PEFA était, nonobstant certains indicateurs (HLG-1, par exemple) globalement adapté aux différents types de collectivités infranationales. Toutefois, la grande diversité de ces collectivités tant en termes de taille, d'autonomie politique et budgétaire que de capacités implique que le rapport produit à l'issue de l'évaluation soit particulièrement détaillé dans la description du contexte institutionnel, légal et réglementaire dans lequel évolue la collectivité étudiée. En effet, le rôle et les pouvoirs dévolus à la collectivité infranationale seront des éléments explicatifs indispensables à la notation des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

La description du contexte de la décentralisation

Ainsi, il serait important, dans un chapitre d'introduction au rapport³¹, d'examiner et de décrire les domaines (non nécessairement exhaustifs) suivants :

- politique :
 - légitimité et autonomie politiques des entités décentralisées : Quels sont les modes d'élection /

désignation de (i) l'exécutif local, (ii) de l'assemblée délibérante. Quelle est la nature du contrôle démocratique de l'exécutif ? Quels sont les pouvoirs réglementaires accordés à l'entité décentralisée ?

- caractère participatif du budget et de la gestion : Quel est le niveau de participation de la population à la préparation budgétaire ? Quelles sont les informations dont la population dispose sur l'exécution budgétaire ?
- institutionnel :
 - organisation institutionnelle de la décentralisation : quelle est l'architecture de la décentralisation ? Quel est le caractère légal du processus de décentralisation (inscrit dans la constitution, dans une loi organique, etc.) ? La description de la répartition des compétences par catégorie d'entités décentralisées est-elle suffisamment claire ? De quelle nature sont les contrôles de légalité des actes pris par les entités décentralisées ?
 - Description des politiques publiques mises en œuvre sur les territoires : entre les échelons locaux

³¹ Le cœur du rapport PEFA mesurant quant à lui la performance de la gestion budgétaire de la collectivité concernée.

et le gouvernement central, entre les différents échelons locaux, au sein des mêmes catégories d'échelons locaux ;

- description des ressources humaines des entités décentralisées : autonomie de recrutement des agents locaux ; statut des agents locaux ; qualification des agents ;
 - qualité du processus de dévolution des compétences : caractère organisé et planifié du processus ; niveau d'appropriation par les entités décentralisées.
- connaissance de l'environnement et utilisation d'outils de développement locaux :
 - connaissance des acteurs et des activités socio-économiques (population, tissu économique, etc.) ; outils de planification urbaine.

La notion de dépenses effectives

La définition utilisée dans le cadre PEFA national comprend l'ensemble des dépenses de l'Etat, dans un contexte où, le plus souvent, la part des dépenses courantes est largement

supérieure à celle des dépenses d'investissement. Or, dans le cas d'une collectivité locale dotée d'un large champ de compétences urbaines, la part des dépenses d'investissement (dépenses d'équipement correspondant à des acquisitions et des travaux) est généralement importante et leur rythme d'exécution est parfois très dépendant de l'obtention de ressources externes (subventions de l'Etat ou d'autres acteurs institutionnels, emprunts internes et externes, aides de la coopération internationale) et de l'encaissement de ses recettes propres, dont une large partie provient directement ou indirectement des services de l'Etat (fiscalité locale, transferts, partage de produits fiscaux). Aussi, le rythme d'exécution des dépenses d'investissement est-il, dans la plupart des cas observés dans différentes régions du monde, relativement faible, au regard de celui des dépenses courantes. Cette situation pénalise de fait la mesure des indicateurs concernant le taux d'exécution des dépenses. Il est ainsi proposé de distinguer, dans les commentaires de l'évaluation de l'indicateur PI-1, les dépenses courantes et les dépenses d'investissement, sans toutefois modifier le système de notation existant, afin de mettre en évidence le type de dépense (dépense courante ou d'équipement) qui explique la notation finale de cet indicateur.

3.4 Le PEFA infranational est au cœur de la relation Etat / collectivité locale

Le format de l'étude PEFA s'applique aujourd'hui aux Etats. Il concerne spécifiquement la qualité du système de finances publiques d'un Etat. Aussi, ses résultats sont-ils centrés sur la performance d'un acteur.

L'appropriation politique de l'outil PEFA infranational

La mise en œuvre de ce type d'étude pour des collectivités infranationales africaines revêtait, et revêt toujours, un caractère novateur³². Dans un premier temps, cette démarche nécessite l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes, c'est-à-dire la collectivité locale concernée (notamment la majorité et l'opposition municipale), le Trésor, le ministère de l'Intérieur, la Cour des comptes et les organismes ou établissements ayant un rôle d'appui ou de financement de la collectivité locale. Or, cette adhésion

n'est pas forcément aisée, une étude PEFA étant un outil « révélateur » des faiblesses d'un système financier public. En effet, plusieurs indicateurs du cadre PEFA appliqué aux collectivités infranationales n'entrent pas directement dans le périmètre d'action municipal : par exemple, les indicateurs PI-13³³, 14³⁴ et 15³⁵ mesurent davantage la qualité des actions des services fiscaux que celle de la collectivité locale. Aussi, une lecture dégradée de ces indicateurs est-elle de nature à procurer à la municipalité de

³² Il faut ici remercier le secrétariat du PEFA pour son assistance, notamment lors du lancement de la première étude sur la ville de Dakar. Les auteurs souhaitent remercier plus particulièrement Franck Bessette pour sa disponibilité et ses nombreux conseils.

³³ Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables.

³⁴ Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane.

³⁵ Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.

véritables arguments pour exiger la modification ou le renforcement des services de l'Etat. De la même manière, l'évaluation de l'indicateur PI-26³⁶ met en lumière, aux yeux de ses partenaires et de sa population, la qualité du contrôle externe des actes financiers de la collectivité locale, concourant ainsi à renforcer ou, au contraire, à modifier la confiance des partenaires économiques et financiers envers l'entité décentralisée.

Toutefois, dans le cas des villes de Dakar et de Ouagadougou, les autorités nationales ont accepté de réaliser ces diagnostics PEFA après une simple présentation de la méthode et du déroulement de ce type d'étude. Cette réponse favorable témoignait à elle seule de la volonté commune d'améliorer le système financier public local en Afrique de l'Ouest, et d'une prise de conscience que l'instauration d'une dynamique de changement pourrait plus facilement être entreprise à l'échelon local.

La transposition du cadre PEFA à une collectivité locale élargit le champ d'analyse

Si les résultats sont centrés sur l'acteur collectivité locale, ils traduisent également la qualité de la relation financière de cette dernière avec l'Etat (prévisibilité des transferts et de la qualité du recouvrement fiscal, par exemple). Le cadre PEFA est ainsi au cœur de la relation Etat / collectivité locale. Or, dans un processus de décentralisation, cette relation peut être variable, notamment en termes d'autonomie accordée aux collectivités infranationales. Cela renforce la nécessité de ne pas modifier le

cadre PEFA, à la fois les indicateurs quantitatifs et qualitatifs, afin de conserver un outil neutre, objectif et pérenne de mesure de la qualité de cette relation.

On retrouve ici l'un des principaux enjeux développés dans ce document de travail : le cadre PEFA infranational n'est pas un outil de « rating » d'une collectivité locale mais d'abord, et essentiellement, un outil de mesure des progrès de la performance financière d'une collectivité.

Le cadre PEFA infranational, étape préalable à l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de renforcement des capacités

Le format de l'atelier de restitution d'une étude PEFA, qui associe l'ensemble des services de l'Etat (Intérieur, Finances, Fiscalité) ainsi que le contrôle externe, favorise le partage des analyses et des résultats, permettant ainsi d'aboutir plus rapidement à l'élaboration du programme de renforcement de capacités. C'est autour de ce diagnostic partagé entre la collectivité locale et l'Etat que les partenaires techniques et financiers doivent harmoniser et coordonner leurs appuis, afin d'accompagner sur le long terme ce processus d'amélioration de la gestion des finances publiques locales. L'enjeu est d'importance : ces processus de changement permettront certainement, à l'horizon des prochaines années, aux collectivités infranationales situées dans les régions les moins favorisées d'apparaître comme des acteurs institutionnels de qualité, capables de répondre aux défis urbains du XXI^e siècle.

³⁶ Etendue, nature et suivi de la vérification externe.

Annexe 1. Méthode à suivre pour les indicateurs sans note

Actuellement, lorsqu'un indicateur n'est pas noté dans un rapport d'évaluation PEFA, les évaluateurs justifient de différentes manières, dans le rapport, l'absence de notation. Le cadre de référence ne donne aucune indication sur la manière de traiter l'absence de note d'un indicateur. La mise à jour de septembre 2008 n'aborde pas non plus directement cette question.

La méthodologie « non noté » présentée *infra* offre une procédure plus détaillée de traitement de la situation des indicateurs non notés, renforçant ainsi la clarté et la cohérence de la terminologie et de la justification.

A ce jour, en effet, lorsqu'un indicateur n'est pas noté, soit les évaluateurs ne mentionnent pas l'indicateur ou sa composante dans le texte explicatif ou le tableau présenté dans le rapport, soit ils laissent vide la case où aurait dû figurer une note, soit ils portent la mention « NA » ou « NR ». La brochure de présentation du Cadre ne donne pas d'indication sur la manière de traiter l'absence de notation d'un indicateur, ni les Clarifications (mise à jour de septembre 2008). Or, ce point est important car l'absence de note découle de raisons différentes, qui doivent être interprétées en conséquence. Si l'absence de note due à l'insuffisance des informations obtenues peut être considérée comme une évaluation en soi — peut-être même plus défavorable qu'une note « D » — la non-applicabilité d'un indicateur résulte de la GFP propre au pays considéré, tandis que l'omission délibérée de plusieurs indicateurs témoigne de problèmes associés au processus d'évaluation, pouvant ne pas être dûment justifiés. La méthodologie à utiliser en cas de non notation est détaillée *infra*.

NN Non noté

Lorsque l'on dispose d'informations insuffisantes pour noter un indicateur ou l'une de ses composantes, on porte la mention « NN ». Les indicateurs et composantes suivantes

font exception à la règle : PI-4 composante ii, PI-7 composante ii, PI-19 composantes i et ii, dans la mesure où le Cadre indique les notes qui doivent être attribuées dans ces différents cas, lorsque les informations disponibles sont insuffisantes. Il est suggéré de porter NN lorsqu'il s'avère impossible de mesurer un indicateur à noter (et ses composantes, le cas échéant). Parmi les raisons de ne pas attribuer de note, on trouve, par exemple : des données dont l'accès est difficile ; un calendrier mal conçu au stade de la planification par l'institution parrainant ou par l'équipe d'évaluation ; l'impossibilité de rencontrer les représentants des autorités détenant les informations nécessaires à la notation de l'indicateur.

NA Non applicable

Lorsqu'un indicateur ou l'une de ses composantes n'est pas pertinent dans le pays évalué, on lui attribue la mention « NA ». Cette situation se produit le plus souvent dans de petits États dotés d'une seule administration centrale et n'opérant pas au niveau d'administrations infranationales, du moins concernant la GFP. Ainsi, l'indicateur PI-8 et ses composantes recevront la mention NA, tout comme la composante ii de l'indicateur PI-9. Autre exemple, certains pays n'ont pas de fonction d'audit interne. Dans ce cas, une note « D » sera attribuée à la composante i de l'indicateur PI-21, mais les deux autres composantes seront notées « NA ». Une note globale est toutefois attribuée à l'indicateur, en l'occurrence « D ».

NU Non utilisé

Lorsqu'il est décidé, de manière délibérée, de ne pas évaluer un indicateur ou l'une de ses composantes, on attribue la mention « NU ». Il arrive qu'un indicateur ne soit pas « utilisé » suite à la décision d'un bailleur de l'écartier (c'est fréquemment le cas pour les trois indicateurs concernant les bailleurs), ou sur la demande des autorités du pays

qu'aucune note ne soit attribuée à l'indicateur. Cela peut également arriver si seul un échantillon d'indicateurs est considéré dans le cadre d'une mise à jour annuelle. Il est possible aussi que la méthode de notation PEFA ne soit pas suffisamment assimilée par l'équipe d'évaluation. Par

exemple, au début de la période de déploiement du Cadre, certaines équipes d'évaluation avaient décidé de ne pas attribuer de note aux composantes des indicateurs ou, du moins, de ne pas les divulguer dans le rapport.

Liste des sigles et abréviations

ADM	Agence de développement municipal (Sénégal)
DFID	<i>Department for International Development</i> (Royaume-Uni)
DSP	Délégation de services publics
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
HLG	<i>Higher Level of Government</i>
ISM	<i>International Safety Management</i>
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes (France)
NA	Non applicable
NN	Non noté
NU	<i>Not used</i>
NR	<i>Non rated</i>
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PFM-PR	<i>Public Finance Management-Performance Report</i>
PPIAF	<i>Public Private Infrastructure Advisory Facility</i>
SECO	Secrétariat d'Etat à l'Economie (Suisse)
SNTA	<i>Sub National Technical Assistance</i>
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Bibliographie

CAPRIO, G. ET V. CHOMENTOWSKI (2009), *Analyse critique de la méthodologie d'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA) appliquée aux collectivités locales*, Document interne, 20 juillet, AFD, Paris.

DAFFLON, B. ET T. MADIÈS (2008), *Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Notes et documents, n° 42, AFD, Paris. http://www.afd.fr/jahia/Jahia/cache/bypass/home/publications/travaux-de-recherche/archives-anciennes-collections/NotesDocuments/ctnscroll_ActualitesList/6_6

FMI (2001), *Manuel de statistiques de finances publiques du FMI* (pages 15 à 17 de la version française). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/fra/index.htm>

OCDE – CAD (2008), *Report on the Use of Country System in Public Financial Management*. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/20/41085468.pdf>

SECRETARIAT PEFA (2008), *Directives pour l'application du cadre de mesure de la performance PEFA dans les collectivités publiques infranationales*, (en cours de révision) - Avant projet mai 2008 (traduction française du volume 1 disponible. Volume 2 (annexes) traduction en cours). La version anglaise en deux volumes ainsi qu'une traduction française du volume 1 sont disponibles sur le site PEFA.org : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PEFA/0,contentMDK:22687716~menuPK:7357662~pagePK:7313176~piPK:7327442~theSitePK:7327438,00.html>

SECRETARIAT PEFA (2005), *Public Expenditure and Financial Accountability* (révision janvier 2011, page 11). <http://sitere-sources.worldbank.org/PEFA/Resources/PMFFrench-FinalSZ.pdf>

TOMMASI, D. (2010), *La gestion des dépenses publiques dans les pays en développement*, A Savoir, n° 2, AFD, Paris. <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/A-savoir/02-A-Savoir.pdf>

TOMMASI, D. (2009), "Strengthening Public Expenditure Management in Developing Countries - Sequencing Issues", Mars 2009. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/document/issue-paper-pfm-reform-sequencing-final-dtommasi>

Série Documents de travail / Working Papers Series Publiés depuis janvier 2009 / published since January 2009

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : <http://recherche.afd.fr>

Previous publications can be consulted online at: <http://recherche.afd.fr>

- N° 78 « L'itinéraire professionnel du jeune Africain » Les résultats d'une enquête auprès de jeunes leaders Africains sur les « dispositifs de formation professionnelle post-primaire »
Richard Walther, consultant ITG, Marie Tamoifo, porte-parole de la jeunesse africaine et de la diaspora
Contact : Nicolas Lejosne, AFD - janvier 2009.
- N° 79 Le ciblage des politiques de lutte contre la pauvreté : quel bilan des expériences dans les pays en développement ?
Emmanuelle Lavallée, Anne Olivier, Laure Pasquier-Doumer, Anne-Sophie Robilliard, DIAL - février 2009.
- N° 80 Les nouveaux dispositifs de formation professionnelle post-primaire. Les résultats d'une enquête terrain au Cameroun, Mali et Maroc
Richard Walther, Consultant ITG
Contact : Nicolas Lejosne, AFD - mars 2009.
- N° 81 *Economic Integration and Investment Incentives in Regulated Industries*
Emmanuelle Auriol, Toulouse School of Economics, Sara Biancini, Université de Cergy-Pontoise, THEMA,
Comments by : Yannick Perez and Vincent Rious - April 2009.
- N° 82 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 1. Mesures de la « richesse totale » et soutenabilité du développement de la Nouvelle-Calédonie
Clément Brelaud, Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco, Université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV
Contact : Valérie Reboud, AFD - juin 2009.
- N° 83 *The Global Discourse on "Participation" and its Emergence in Biodiversity Protection*
Olivier Charnoz, AFD - July 2009.
- N° 84 *Community Participation in Biodiversity Protection: an Enhanced Analytical Framework for Practitioners*
Olivier Charnoz, AFD - August 2009.
- N° 85 Les Petits opérateurs privés de la distribution d'eau à Maputo : d'un problème à une solution ?
Aymeric Blanc, Jérémie Cavé, LATTIS, Emmanuel Chaponnière, Hydroconseil
Contact : Aymeric Blanc, AFD - août 2009.
- N° 86 Les transports face aux défis de l'énergie et du climat
Benjamin Dessus, Global Chance.
Contact : Nils Devernois, département de la Recherche, AFD - septembre 2009.
- N° 87 Fiscalité locale : une grille de lecture économique
Guy Gilbert, professeur des universités à l'Ecole normale supérieure (ENS) de Cachan
Contact : Réjane Hugounenq, AFD - septembre 2009.
- N° 88 Les coûts de formation et d'insertion professionnelles - Conclusions d'une enquête terrain en Côte d'Ivoire
Richard Walther, expert AFD avec la collaboration de Boubakar Savadogo (Akilia) et de Borel Foko (Pôle de Dakar)
Contact : Nicolas Lejosne, AFD - octobre 2009.
- N° 89 Présentation de la base de données. Institutional Profiles Database 2009 (IPD 2009)
Institutional Profiles Database III - Presentation of the Institutional Profiles Database 2009 (IPD 2009)
Denis de Crombrughe, Kristine Farla, Nicolas Meisel, Chris de Neubourg, Jacques Ould Aoudia, Adam Szirmai
Contact : Nicolas Meisel, département de la Recherche, AFD - décembre 2009.

- N° 90 Migration, santé et soins médicaux à Mayotte
Sophie Florence, Jacques Lebas, Pierre Chauvin, Equipe de recherche sur les déterminants sociaux de la santé et du recours aux soins UMRS 707 (Inserm - UPMC)
Contact : Christophe Paquet, AFD - janvier 2010.
- N° 91 Capital naturel et développement durable en Nouvelle-Calédonie - Etude 2. Soutenabilité de la croissance néo-calédonienne : un enjeu de politiques publiques
Cécile Couharde, Vincent Géronimi, Elodie Maître d'Hôtel, Katia Radja, Patrick Schembri, Armand Taranco
Université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, GEMDEV
Contact : Valérie Reboud, AFD - janvier 2010.
- N° 92 *Community Participation Beyond Idealisation and Demonisation: Biodiversity Protection in Soufrière, St. Lucia*
Olivier Charnoz, AFD - January 2010.
- N° 93 *Community Participation in the Pantanal, Brazil: Containment Games and Learning Processes*
Participation communautaire dans le Pantanal au Brésil : stratégies d'endiguement et processus d'apprentissage
Olivier Charnoz, AFD - février 2010.
- N° 94 Développer le premier cycle secondaire : enjeu rural et défis pour l'Afrique subsaharienne
Alain Mingat et Francis Ndem, IREDU, CNRS et université de Bourgogne
Contact : Jean-Claude Balmès, département Education et formation professionnelle, AFD - avril 2010
- N° 95 Prévenir les crises alimentaires au Sahel : des indicateurs basés sur les prix de marché
Catherine Araujo Bonjean, Stéphanie Brunelin, Catherine Simonet, CERDI - mai 2010.
- N° 96 La Thaïlande : premier exportateur de caoutchouc naturel grâce à ses agriculteurs familiaux
Jocelyne Delarue, AFD - mai 2010.
- N° 97 Les réformes curriculaires par l'approche par compétences en Afrique
Francoise Cros, Jean-Marie de Ketele, Martial Dembélé, Michel Develay, Roger-François Gauthier, Najoua Ghriss, Yves Lenoir, Augustin Murayi, Bruno Suchaut, Valérie Tehio - juin 2010.
- N° 98 Les coûts de formation et d'insertion professionnelles - Les conclusions d'une enquête terrain au Burkina Faso
Richard Walther, Boubakar Savadogo, consultants en partenariat avec le Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA.
Contact : Nicolas Lejosne, AFD - juin 2010.
- N° 99 *Private Sector Participation in the Indian Power Sector and Climate Change*
Shashanka Bhide, Payal Malik, S.K.N. Nair, Consultants, NCAER
Contact: Aymeric Blanc, AFD - June 2010.
- N° 100 Normes sanitaires et phytosanitaires : accès des pays de l'Afrique de l'Ouest au marché européen - Une étude empirique
Abdelhakim Hammoudi, Fathi Fakhfakh, Cristina Grazia, Marie-Pierre Merlateau.
Contact : Marie-Cécile Thirion, AFD - juillet 2010.
- N° 101 Hétérogénéité internationale des standards de sécurité sanitaire des aliments : Quelles stratégies pour les filières d'exportation des PED ? - Une analyse normative
Abdelhakim Hammoudi, Cristina Grazia, Eric Giraud-Héraud, Oualid Hamza.
Contact : Marie-Cécile Thirion, AFD - juillet 2010.
- N° 102 Développement touristique de l'outre-mer et dépendance au carbone
Jean-Paul Ceron, Ghislain Dubois et Louise de Torcy.
Contact : Valérie Reboud, AFD - octobre 2010.
- N° 103 Les approches de la pauvreté en Polynésie française : résultats et apports de l'enquête sur les conditions de vie en 2009
Javier Herrera, IRD-DIAL, Sébastien Merceron, Insee.
Contact : Cécile Valadier, AFD - novembre 2010.

- N° 104 La gestion des déchets à Coimbatore (Inde) : frictions entre politique publique et initiatives privées
Jérémy Cavé, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTs), CNRS - décembre 2010.
- N° 105 Migrations et soins en Guyane - Rapport final à l'Agence Française de Développement dans le cadre du contrat AFD-Inserm
Anne Jolivet, Emmanuelle Cadot, Estelle Carde, Sophie Florence, Sophie Lesieur, Jacques Lebas, Pierre Chauvin
Contact : Christophe Paquet, AFD - décembre 2010.
- N° 106 Les enjeux d'un bon usage de l'électricité : Chine, Etats-Unis, Inde et Union européenne
Benjamin Dessus et Bernard Laponche avec la collaboration de Sophie Attali (Topten International Services), Robert Angioletti (Ademe), Michel Raoust (Terao)
Contact : Nils Devernois, département de la Recherche, AFD - février 2011.
- N° 107 Hospitalisation des patients des pays de l'Océan indien - Prises en charges spécialisées dans les hôpitaux de la Réunion
Catherine Dupilet, Dr Roland Cash, Dr Olivier Weil et Dr Georges Maguerez (cabinet AGEAL)
En partenariat avec le Centre Hospitalier Régional de la Réunion et le Fonds de coopération régionale de la Réunion
Contact : Philippe Renault, AFD - février 2011.
- N° 108 *Peasants against Private Property Rights: A Review of the Literature*
Thomas Vendryes, Paris School of Economics - February 2011.
- N° 109 Le mécanisme REDD+ de l'échelle mondiale à l'échelle locale - Enjeux et conditions de mise en oeuvre
ONF International
Contact : Tiphaine Leménager, département de la Recherche, AFD - mars 2011.
- N° 110 L'aide au Commerce : état des lieux et analyse
Aid for Trade: A Survey
Mariana Vijil, Marilyne Huchet-Bourdon et Chantal Le Mouël, Agrocampus Ouest, INRA, Rennes.
Contact : Marie-Cécile Thirion, AFD - avril 2011.
- N° 111 Métiers porteurs : le rôle de l'entrepreneuriat, de la formation et de l'insertion professionnelle
Sandra Barlet et Christian Baron, GRET
Contact : Nicolas Lejosne, AFD - avril 2011.
- N° 112 Charbon de bois et sidérurgie en Amazonie brésilienne : quelles pistes d'améliorations environnementales ?
L'exemple du pôle de Carajas
Ouvrage collectif sous la direction de Marie-Gabrielle Piketty, Cirad, UMR Marchés
Contact : Tiphaine Leménager, département de la Recherche, AFD - avril 2011.
- N° 113 Gestion des risques agricoles par les petits producteurs Focus sur l'assurance-récolte indiciaire et le warrantage
Guillaume Horréard, Bastien Oggeri, Ilan Rozenkopf sous l'encadrement de :
Anne Chetaille, Aurore Duffau, Damien Lagandré
Contact : Bruno Vindel, département des Politiques alimentaires, AFD - mai 2011.
- N° 114 Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest
Jean-Pierre Rolland, Arlène Alpha, GRET
Contact : Jean-René Cuzon, département PSP, AFD - juin 2011
- N° 115 L'accès à l'eau et à l'assainissement pour les populations en situation de crise :
comment passer de l'urgence à la reconstruction et au développement ?
Julie Patinet (Groupe URD) et Martina Rama (Académie de l'eau),
sous la direction de François Grünwald (Groupe URD)
Contact : Thierry Liscia, département du Pilotage stratégique et de la Prospective, AFD

- N° 116 Formation et emploi au Maroc : état des lieux et recommandations
Jean-Christophe Maurin et Thomas Mélonio, AFD - septembre 2011.
- N° 117 *Student Loans: Liquidity Constraint and Higher Education in South Africa*
Marc Gurgand, Adrien Lorenceau, Paris School of Economics
Contact: Thomas Mélonio, AFD - September 2011.
- N° 118 Quelles(s) classe(s) moyenne(s) en Afrique ? Une revue de littérature
Dominique Darbon, IEP Bordeaux, Comi Toulabor, LAM Bordeaux
Contacts : Virginie Diaz et Thomas Mélonio, AFD - décembre 2011.
- N° 119 Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique
Development Aid Reforms in the Context of New Public Management
Jean-David Naudet, AFD - février 2012.
- N° 120 *Fostering Low-Carbon Growth Initiatives in Thailand*
Contact: Cécile Valadier, AFD - February 2012
- N° 121 Interventionnisme public et handicaps de compétitivité : analyse du cas polynésien
Florent Venayre, Maître de conférences en sciences économiques, université de la Polynésie française et LAMETA, université de Montpellier
Contacts : Cécile Valadier et Virginie Olive, AFD - mars 2012.
- N° 122 Accès à l'électricité en Afrique subsaharienne : retours d'expérience et approches innovantes
Anjali Shanker (IED) avec les contributions de Patrick Clément (Axenne), Daniel Tapin et Martin Buchsenschutz (Nodalys Conseil)
Contact : Valérie Reboud, AFD - avril 2012.
- N° 123 *Assessing Credit Guarantee Schemes for SME Finance in Africa: Evidence from Ghana, Kenya, South Africa and Tanzania*
Angela Hansen, Ciku Kimeria, Bilha Ndirangu, Nadia Oshry and Jason Wendle, Dalberg Global Development Advisors
Contact: Cécile Valadier, AFD - April 2012.