



Dépenses publiques et responsabilité financière
Public Expenditure and Financial Accountability

Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques

Révision janvier 2011

Secrétariat PEFA
Washington DC
États-Unis

Le PEFA est un programme de partenariat
entre plusieurs institutions, qui est parrainé par :

La Banque mondiale
Le Fonds monétaire international
La Commission européenne
Le Département pour le développement international du Royaume-Uni
Le Ministère français des Affaires étrangères
Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège
Le Secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse

Contacts au Secrétariat du PEFA :

Adresse: PEFA Secretariat
1818 H Street NW
Washington DC 20433, USA

Courriel : services@pefa.org

Site Internet : www.pefa.org

Note : En cas d'ambiguïté, la version anglaise de ce document fait foi.

Avant-propos

Il existe un large consensus sur le fait que des institutions et des systèmes efficaces de gestion des finances publiques (GFP) sont indispensables pour la mise en œuvre des politiques de développement national et de réduction de la pauvreté. Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques du Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) est une contribution aux efforts collectifs déployés par de nombreuses parties prenantes pour évaluer et développer les systèmes de la gestion des finances publiques. Il constitue un fonds commun d'informations pour mesurer et suivre les progrès de la performance de la gestion des finances publiques et offre une plate-forme commune de dialogue. Ce Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques a été développé par le Groupe de travail sur les dépenses publiques réunissant des experts de la Banque mondiale, du FMI et du Secrétariat PEFA, sous la direction du Comité directeur du PEFA.

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques comprend un rapport sur la performance de la gestion des finances publiques ainsi qu'une série d'indicateurs de haut niveau qui s'inspire des 16 indicateurs de suivi des dépenses des pays pauvres et très endettés (PPTE), du Code de transparence budgétaire du FMI et d'autres normes internationales. Il est l'un des éléments de l'Approche renforcée visant à soutenir les réformes de la gestion des finances publiques, qui met l'accent sur la prise en main par les pays du processus de réforme, l'harmonisation et l'alignement des interventions des bailleurs de fonds autour de la stratégie du pays ainsi que sur le suivi et les résultats. Cette approche vise à intégrer les meilleures pratiques qui sont déjà appliquées dans certains pays.

Le Cadre est le résultat d'un effort de collaboration international, et non pas seulement le fruit du travail d'une seule institution, et a fait l'objet de larges consultations et d'applications à titre expérimental au niveau des pays. Un avant-projet du Cadre datant du 12 février 2004 a été appliqué dans 24 pays, essentiellement sur la base d'études de documents. De nombreuses consultations ont été menées, notamment avec le Groupe sur la gestion des finances publiques du CAD, des experts africains en gestion des finances publiques et des représentants de différents gouvernements d'Europe de l'Est et d'Asie centrale. Des commentaires ont également été sollicités auprès de spécialistes de la Banque mondiale, du FMI et d'autres partenaires du PEFA, d'institutions gouvernementales et d'organisations professionnelles. Sur cette base, des améliorations et des clarifications ont été apportées et le Cadre a été finalisé. Ces améliorations portent, entre autres, sur l'élargissement du Cadre aux domaines liés au recouvrement des recettes publiques et aux relations budgétaires entre différents niveaux d'administration. Les indicateurs s'y rapportant n'ont donc pas fait l'objet d'essais aussi approfondis que le reste des indicateurs. Les premières leçons de l'application du Cadre seront tirées dans le cadre d'un examen prévu en 2006.

Le programme PFA a le plaisir de publier le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques. Pour de plus amples renseignements sur le Cadre et l'Approche renforcée, consulter le site Web du PEFA à l'adresse [**www.pefa.org**](http://www.pefa.org).

Table des matières

	Page
1. Introduction et contexte général	1
2. Portée et champ d'application du Cadre	1
3. La série d'indicateurs de haut niveau	4
4. Le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques	6
5. Structure générale du Cadre de mesure de la performance	7
Annexe 1 La série d'indicateurs de haut niveau sur la mesure de la performance de la gestion des finances publiques	9
Annexe 2 Le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques	69
Appendice 1	82
Annexe 3 Les 3 indicateurs originels	83
PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	85
PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé.	86
PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics	87

Liste des abréviations

AGA	Agences publiques autonomes
CGAF	Compte général de l'Administration des finances
COFOG	Classifications des fonctions de l'administration
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
GFS	Statistiques des finances publiques
IAASB	Conseil international des normes de vérification comptable et d'assurance
IFAC	Fédération internationale des comptables
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPSAS	Normes internationales de gestion comptable des institutions du secteur public (de l'IFAC)
ISPPIA	Norme internationales de déontologie des contrôleurs internes
MDA	Ministères, départements et agences
OCDE	Organisation de coopération économique et de développement
PFM-PR	Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques
IP	Indicateur de performance
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
USD	Dollars des États-Unis

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques

1. Introduction et contexte général

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques est un cadre de suivi intégré qui permet de mesurer la performance de la gestion des finances publiques et son évolution dans le temps. Il a été mis au point par les partenaires du Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) en collaboration avec le Groupe sur la gestion des finances publiques du CAD/OCDE afin de disposer d'un outil permettant de fournir des données fiables sur la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques au fil du temps. Les informations fournies par le Cadre seront également utiles pour suivre le processus de réforme gouvernemental en permettant de déterminer dans quelle mesure les réformes améliorent le fonctionnement du système, et d'identifier plus facilement les résultats positifs et de les exploiter. Il facilitera aussi l'harmonisation du dialogue entre les autorités publiques et les bailleurs de fonds autour d'un cadre commun de la mesure de la performance de la gestion des finances publiques, ce qui contribuera à réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires.

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques est l'un des éléments de l'Approche renforcée visant à soutenir les réformes de la gestion des finances publiques¹. Il est conçu pour 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. Le Cadre 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**, qui présente un cadre de référence permettant de rendre compte de la performance de la gestion des finances publiques telle qu'elle ressort de l'analyse des indicateurs.

2. Portée et champ d'application du Cadre

Un bon système de gestion des finances publiques est indispensable pour la mise en œuvre des politiques nationales et la réalisation des objectifs de développement, à travers l'atteinte des trois objectifs budgétaires principaux, à savoir la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics. En effet, un système de gestion des finances publiques transparent et organisé est l'un des éléments qui permet de faciliter la réalisation de ces objectifs budgétaires:

- Le maîtrise effective des agrégats budgétaires et la gestion des risques budgétaires contribuent à maintenir la discipline budgétaire globale.

¹ L'Approche renforcée comporte trois éléments i) une stratégie de réforme des systèmes de gestion des finances publiques et un plan d'action élaborés sous la direction d'un pays, ii) un programme de travail pluriannuel intégré, coordonné pour les IFI et les bailleurs de fonds, qui soutient la stratégie de réforme des systèmes de gestion des finances publiques et qui est aligné sur cette stratégie, et iii) un fonds d'information commun. Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques est un outil conçu pour atteindre le troisième objectif.

- La planification et l'exécution du budget fondées sur les priorités nationales facilitent la réalisation des objectifs du gouvernement.
- La bonne gestion de l'utilisation des ressources budgétisées facilite la prestation efficiente des services et l'utilisation optimale des ressources.

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques identifie **six dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques** transparent et organisé²:

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. **Budgétisation fondée sur les politiques nationales** — Le budget est établi en tenant dûment 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 données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et de 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.

Au regard des six dimensions essentielles, la série des 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 et des institutions chargées de la vérification externe d'un pays. En outre, le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PFM-PR) se fonde sur l'analyse basée sur les indicateurs pour présenter une évaluation intégrée du système de gestion des finances publiques par rapport aux six dimensions essentielles de ces systèmes et pour déterminer l'impact des faiblesses de la gestion des finances publiques sur les trois objectifs budgétaires précités.

La série d'indicateurs de haut niveau se concentre sur les **éléments clés de la gestion des finances publiques** qui sont reconnus comme essentiels à la bonne gestion des finances publiques dans tous les pays. Dans certains pays, le PFM-PR peut aussi comporter une évaluation des problèmes particuliers du pays étudié afin de broser un tableau complet de la performance de la gestion des finances publiques.

La mesure périodique de la performance de la gestion des finances publiques devrait permettre de déterminer si celle-ci s'améliore ou non. En outre, le PFM-PR tient compte des efforts déployés par un pays pour réformer son système de gestion des finances publiques en

² Ces aspects fondamentaux sont déterminés sur la base de ce qui est à la fois souhaitable et réalisable de mesurer et définissent la nature et la qualité des éléments clés d'un système de gestion des finances publiques tels qu'ils ressortent de la série des indicateurs de haut niveau.

décrivant les mesures de réformes récentes et en cours et dont l'effet ne s'est peut-être pas encore fait sentir sur la gestion des finances publiques. Le rapport ne contient aucune recommandation au sujet des réformes à engager et ne formule aucune hypothèse sur l'impact potentiel des réformes en cours sur la performance de la gestion des finances publiques.

La série d'indicateurs de qualité de la gestion des finances publiques met l'accent sur la gestion des finances publiques au niveau de l'administration centrale, y inclus les institutions de contrôle. L'administration centrale des ministères et leurs structures déconcentrées constituent une seule unité institutionnelle. Dans de nombreux pays, d'autres unités sont placées sous l'autorité de l'administration centrale et dotées d'une personnalité morale distincte et d'une autonomie de fonctionnement substantielle (dans ce document, elles sont désignées sous le nom d'agences publiques autonomes) ; elles sont également incluses dans les opérations de l'administration centrale. Ces unités sont utilisées pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale et peuvent inclure des institutions à but non lucratif, qui dépendent et sont financées pour l'essentiel par le budget de l'administration centrale.

Les opérations des autres niveaux d'administration et des entreprises publiques ne sont prises en compte dans la série des indicateurs de résultats que dans la mesure où elles influent sur la performance du système national de gestion des finances publiques et ont, de ce fait, une incidence sur la politique budgétaire du gouvernement (se reporter aux indicateurs PI-8, PI-9 et PI-23). D'autres niveaux d'administration sont dotés de mécanismes de responsabilité distincts et de systèmes propres de gestion des finances publiques. Ces administrations décentralisées peuvent exister à différents niveaux et inclure des administrations provinciales et régionales ainsi que locales (comprenant par exemple des districts et des municipalités). Outre l'administration centrale, le secteur public comprend des sociétés ou entreprises publiques dont la mission est de fournir des biens et services ; ces sociétés et entreprises sont placées sous l'autorité gouvernementale et doivent lui rendre compte. Les sociétés publiques peuvent être non financières ou financières, ce deuxième groupe comprenant des institutions monétaires comme la banque centrale³. Le PFM-PR peut inclure des informations supplémentaires sur ces autres niveaux d'administration et sur les entreprises publiques dans la section sur les questions propres aux pays.

La série d'indicateurs est centrée sur les recettes et les dépenses prises en compte dans le budget de l'Etat. Toutefois, les activités de l'administration centrale dont le financement n'est pas assuré par le budget sont traitées en partie dans les indicateurs PI-7, PI-9, PI-26 et D-2. Ces activités incluent les dépenses exécutées par des unités de l'administration centrale et financées par des sources de recettes spécifiques (internes ou externes, ces dernières n'étant souvent inscrites au budget que pour mémoire), ou par des agences publiques autonomes.

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques n'évalue pas **les facteurs qui influent sur la performance de cette gestion**, tels que le cadre réglementaire ou les capacités de l'administration centrale. La série des indicateurs de haut niveau se focalise sur la performance opérationnelle des principaux éléments de la gestion des finances publiques plutôt que sur les éléments qui permettent au système de gestion des finances publiques d'atteindre un certain niveau de performance.

³ Pour plus de détails sur la définition du secteur public et ses subdivisions, voir le Manuel de statistiques des finances publiques, paragraphes 2.9-2.62 (Manuel de statistiques des finances publiques, FMI 2001)

Le Cadre de mesure de la performance ne comporte pas **d'analyse de la politique budgétaire ou de la politique de dépenses**, qui a pour objet de déterminer si la politique budgétaire est viable, dans quelle mesure les dépenses engagées au titre du budget ont eu l'effet souhaité sur la réduction de la pauvreté et la réalisation des autres objectifs des politiques publiques, ou si les fonds publics ont été utilisés de manière optimale pour la prestation des services publics. Il faudrait pour cela effectuer une analyse détaillée des données ou utiliser des indicateurs spécifiques pour chaque pays. Le Cadre vise plutôt à déterminer dans quelle mesure le **système de gestion des finances publiques est un élément qui contribue à la réalisation de ces objectifs**.

3. La série d'indicateurs de haut niveau

Les 28 indicateurs choisis se répartissent en trois catégories:

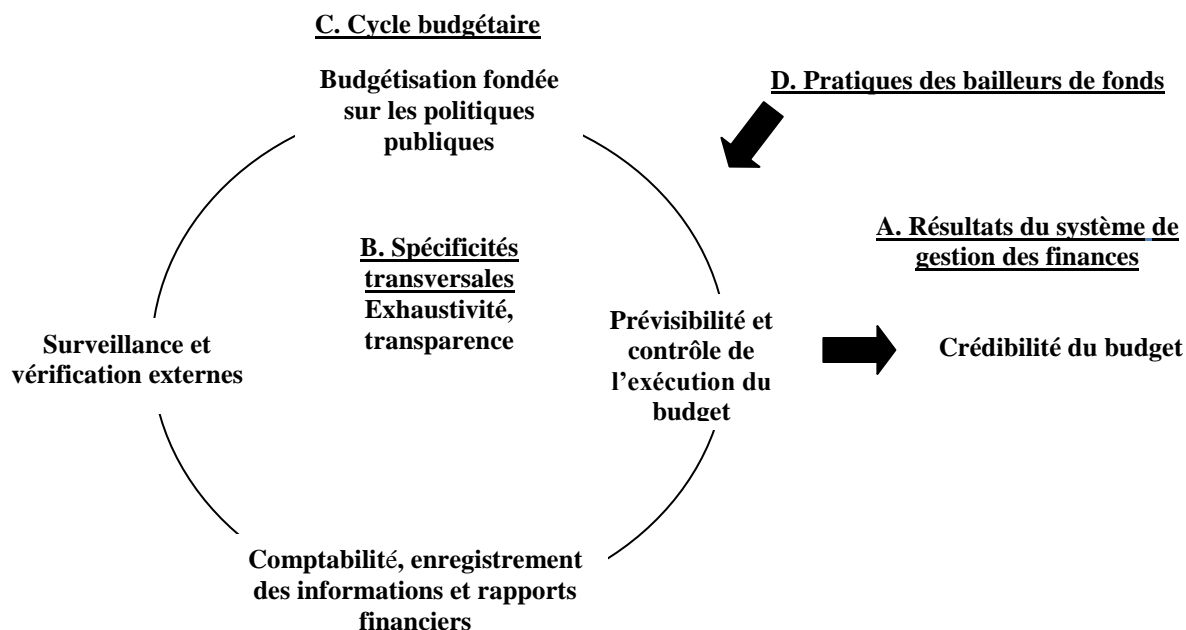
- A. **Les résultats produits par le système de gestion des finances publiques** ces indicateurs se focalisent sur les résultats immédiats du système en comparant les dépenses et recettes effectives avec le budget initialement approuvé ainsi que sur le niveau et la variation des arriérés de dépenses.
- B. **Les spécificités transversales des systèmes de gestion des finances publiques :** ces indicateurs 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 :** ces indicateurs mesurent la performance des principaux systèmes, processus et institutions qui participent au cycle budgétaire de l'administration centrale.

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

- D. **Les pratiques des bailleurs de fonds :** ces indicateurs 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.

Une liste complète des indicateurs est fournie au début de l'Annexe 1.

Le diagramme suivant illustre la structure et la couverture du système de gestion des finances publiques telles que mesurées par les indicateurs de haut niveau ainsi que les liens avec les six dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques :



Chaque indicateur vise à mesurer la performance d'un élément clé du système de gestion des finances publiques sur la base d'une échelle ordinale à quatre points qui va de A à D. Des lignes directrices concernant les critères qui correspondent à chacun des scores sont fournies pour chacun des indicateurs sélectionnés. Le score le plus élevé est attribué à un indicateur donné si l'élément considéré du système de gestion des finances publiques a atteint l'objectif recherché d'une manière complète, méthodique, précise, dans les délais et coordonnée. La série des indicateurs de haut niveau se concentre donc sur les qualités fondamentales d'un système de gestion des finances publiques, sur la base des bonnes pratiques internationales existantes plutôt que d'établir une norme basée sur l'innovation la plus récente en matière de gestion des finances publiques.

L'annexe 1 donne de plus amples détails sur la méthode de calibration et d'établissement des scores et fournit des lignes directrices détaillées pour chacun des indicateurs.

4. Le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques

L'objectif du rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PFM-PR) est de fournir une évaluation concise et standardisée de la performance de la gestion des finances publiques sur la base de l'analyse effectuée à l'aide des indicateurs. Les données d'information contenues dans ce rapport serviront à alimenter le dialogue entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds.

Le PFM-PR est un document concis, dont la structure et le contenu sont les suivants :

- **Une synthèse de l'évaluation** (à placer au début du 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. Elle indique également l'incidence possible des faiblesses en matière de gestion des finances publiques sur les trois objectifs budgétaires (la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics).
- **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**, qui sont nécessaires pour comprendre (i) l'évaluation basée sur les indicateurs et (ii) 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,⁴ 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.
- **Une section sur le processus des réformes** résume brièvement les réformes en cours ou récemment engagées par les autorités nationales et évalue les facteurs institutionnels qui auront sans doute une incidence sur la planification et la mise en œuvre des réformes à l'avenir.

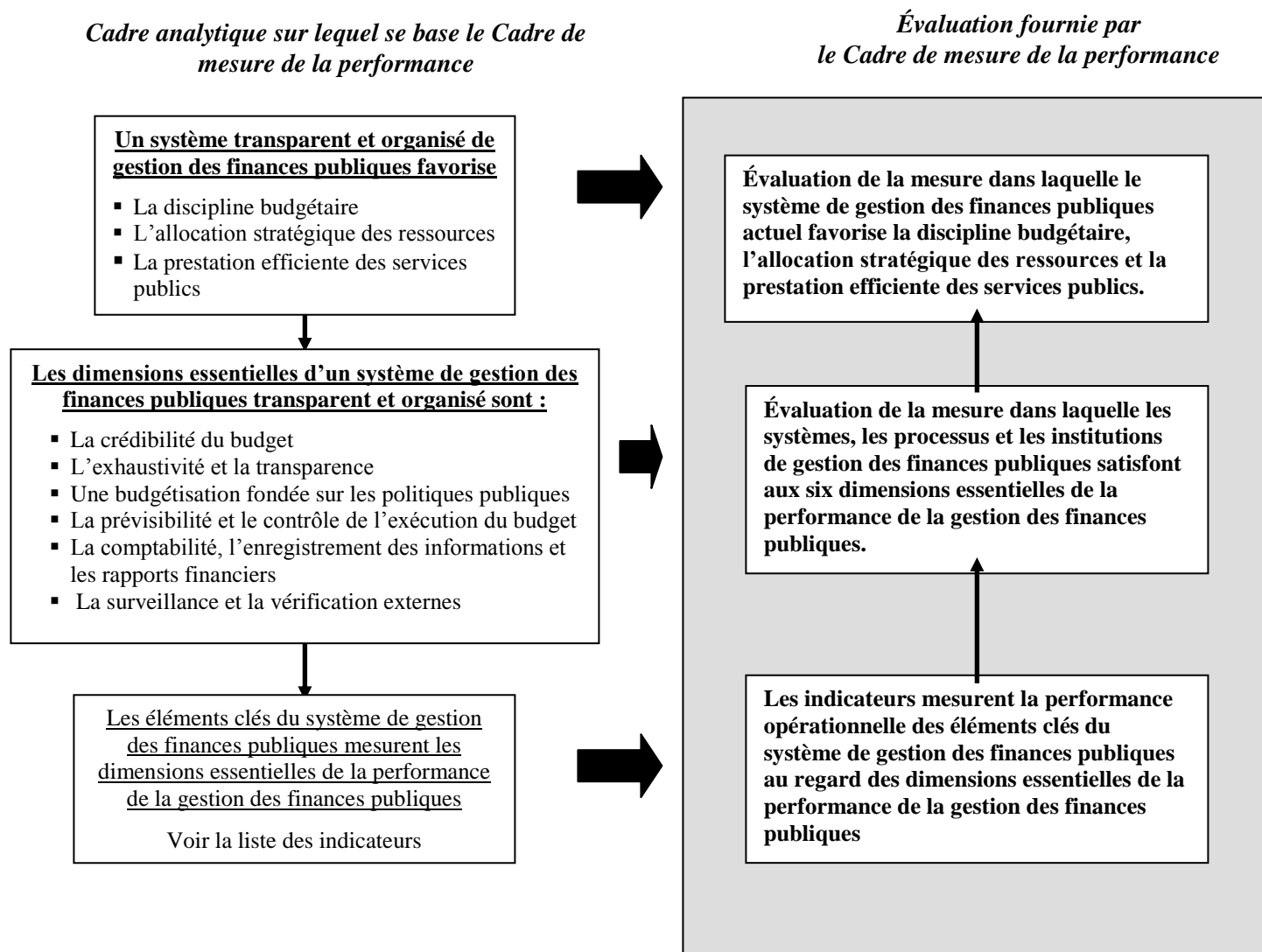
Comme on l'a indiqué plus haut, le rapport mesure la performance présente de la gestion des finances publiques et ne comporte pas de recommandations concernant les réformes à engager ou les plans d'action à mettre en œuvre. En cas de divergence de points de vue entre les bailleurs de fonds et les autorités au sujet des conclusions du rapport, l'opinion des autorités peut être indiquée dans une annexe du rapport.

L'Annexe 2 donne des informations et lignes directrices additionnelles sur le PFM-PR.

⁴ Telle que déterminée sur la base d'autres analyses.

5. Structure générale du Cadre de mesure de la performance

La structure du Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques est résumée ci-après :



Annexe 1

La série d'indicateurs de haut niveau sur la
performance de la gestion des finances publiques

**La série d'indicateurs de haut niveau sur la performance
de la gestion des finances publiques
- Présentation générale -**

	A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES : Crédibilité du budget
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
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence
PI-5	Classification du budget
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
	C. CYCLE BUDGÉTAIRE
	C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques
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
	C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
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
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
	C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers
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
	C(iv) Surveillance et vérification externes
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
	D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS
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 l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Méthode de notation

La plupart des indicateurs couvrent différents aspects liés au sujet auquel se rapporte l'indicateur considéré. Chacun de ces aspects doit être appréciée de manière distincte. La note globale attribuée à un indicateur se fonde donc sur les évaluations de chacune des composantes de cet indicateur. La note globale de cet indicateur est obtenue en agrégeant les notes attribuées aux différentes composantes soit avec la Méthode 1 (M1) pour certains indicateurs, soit avec la Méthode 2 (M2) pour les autres.

La Méthode 1 (M1) est employée soit pour tous les indicateurs comportant une seule composante, soit pour les indicateurs à plusieurs composantes dont la mauvaise performance d'une des composantes est susceptible d'influer négativement sur la performance des autres composantes du même indicateur (en d'autres termes, à travers le maillon le plus faible parmi les composantes de l'indicateur). Pour les indicateurs à 2 composantes ou plus, les étapes pour déterminer la note globale ou générale de l'indicateur sont les suivantes :

- Chaque composante est initialement appréciée séparément et reçoit une note.
- La note est fixée en choisissant la note la moins élevée attribuée à l'une des composantes.
- Il faut ajouter un '+' à la note lorsque l'une des autres composantes obtient une note supérieure (Remarque : Il n'est PAS possible de choisir la note attribuée à l'une des composantes dont la note est plus élevée et d'ajouter '-' pour une composante ayant une note moins élevée. De la même manière, il n'est PAS possible d'ajouter '+' à la note d'un indicateur à une seule composante).

La Méthode 2 (M2) se fonde sur la moyenne des notes relatives aux différentes composantes d'un indicateur. Elle est prescrite pour des indicateurs à plusieurs composantes, dans le cas où une note faible dans l'une des composantes n'amoindrit pas nécessairement l'impact d'une note élevée dans une autre composante du même indicateur. Bien que les composantes relèvent toutes du même domaine du système de gestion des finances publiques, les progrès enregistrés au niveau de chaque composante peuvent ne pas affecter les autres composantes et ce, sans suivre logiquement un ordre particulier. Les étapes pour déterminer la note globale ou générale de l'indicateur sont les suivantes :

- Pour chacune des composantes, évaluer le niveau de performance atteint sur le barème d'étalonnage à 4 points (à l'exemple de la méthode 1).
- Se reporter au Tableau de conversion de la Méthode de notation M2 (ci-après) et trouver la section du tableau qui s'y rapporte (indicateurs à 2, 3 ou 4 composantes).
- Identifier la ligne dans le tableau correspondant aux différentes notes qui ont été attribuées aux composantes de l'indicateur (l'ordre des notes se rapportant aux composantes n'a aucune importance).
- Choisir la note globale correspondante pour l'indicateur.

Le Tableau de conversion s'applique à tous les indicateurs utilisant uniquement la méthode de notation M2 et ne peut être utilisé pour les indicateurs utilisant la méthode M1, étant donné que cela donnerait lieu à une note incorrecte. Le Tableau de conversion ne doit PAS être utilisé pour établir le total des notes pour l'ensemble des indicateurs ou des séries d'indicateurs secondaires, étant donné qu'il n'a pas été conçu à cette fin. D'une manière générale, la série d'indicateurs n'a pas été conçue pour aboutir à une seule note agrégée. En conséquence, aucune méthode n'a été élaborée dans ce sens.

Tableau de conversion relatif à la Méthode de notation M2

Notes par composante				Note globale M2		Notes par composante				Note globale M2
Indicateurs à 2 composantes						Indicateurs à 4 composantes				
D	D			D		D	D	D	D	D
D	C			D+		D	D	D	C	D
D	B			C		D	D	D	B	D+
D	A			C+		D	D	D	A	D+
C	C			C		D	D	C	C	D+
C	B			C+		D	D	C	B	D+
C	A			B		D	D	C	A	C
B	B			B		D	D	B	B	C
B	A			B+		D	D	B	A	C+
A	A			A		D	D	A	A	C+
Indicateurs à 3 composantes						D	C	C	C	D+
D	D	D		D		D	C	C	B	C
D	D	C		D+		D	C	C	A	C+
D	D	B		D+		D	C	B	B	C+
D	D	A		C		D	C	B	A	C+
D	C	C		D+		D	C	A	A	B
D	C	B		C		D	B	B	B	C+
D	C	A		C+		D	B	B	A	B
D	B	B		C+		D	B	A	A	B
D	B	A		B		D	A	A	A	B+
D	A	A		B		C	C	C	C	C
C	C	C		C		C	C	C	B	C+
C	C	B		C+		C	C	C	A	C+
C	C	A		B		C	C	B	B	C+
C	B	B		B		C	C	B	A	B
C	B	A		B		C	C	A	A	B
C	A	A		B+		C	B	B	B	B
B	B	B		B		C	B	B	A	B
B	B	A		B+		C	B	A	A	B+
B	A	A		A		C	A	A	A	B+
A	A	A		A		B	B	B	B	B
						B	B	B	A	B+
						B	B	A	A	B+
						B	A	A	A	A
						A	A	A	A	A
Note : L'ordre dans lequel les notes sont attribuées aux composantes dans un indicateur n'a aucune importance										

Le tableau NE PEUT PAS s'appliquer à des indicateurs utilisant la méthode M1.

Orientations générales concernant la notation

Pour justifier l'attribution d'une note donnée à une composante d'un indicateur, toutes les conditions spécifiées pour cette note dans le tableau de notation doivent être remplies. Cependant, il y a des cas où une note peut être justifiée par différentes conditions, auquel cas, les solutions alternatives sont séparées par le mot « OU ».

La note 'D' est considérée comme la note à appliquer si les conditions requises pour l'obtention d'une note supérieure ne sont pas remplies. Si l'étalonnage de chaque composante d'un indicateur (les critères minima pour l'obtention d'une note donnée) comprend également un énoncé des conditions se rapportant à la note 'D', il peut se présenter des cas où la situation réelle ne correspond pas vraiment avec les conditions énoncées, même si les critères pour l'obtention d'une note supérieure ne sont pas remplis. Dans ce cas, il convient d'attribuer la note 'D' et de commenter la différence entre la note exigée et la situation réelle dans le texte.

Les conditions à remplir pour l'obtention d'une note sont évaluées sur la base de différentes périodes. Les lignes directrices générales ou celles relatives à un indicateur/composante précisent la période pendant laquelle une composante doit être évaluée et, pour laquelle des éléments d'appréciation doivent être recherchés. Lorsque la période n'est pas déterminée, celle-ci doit être évaluée en fonction de la situation qui prévaut ou s'il s'agit d'événements périodiques, en fonction des événements survenus lors du cycle budgétaire le plus récent.

Les indicateurs PI-1, PI-2, PI-3 et D-1 nécessitent des données sur une période de trois ans, couvrant l'exercice budgétaire le plus récent (pour lequel des données sont disponibles) ainsi que les deux exercices précédents. L'évaluation se fonde donc sur les résultats de deux des trois années sujettes à l'analyse⁵. Cela permet de ne pas tenir compte d'une année atypique (pour l'obtention de la note) caractérisée par des circonstances inhabituelles comme des chocs externes (catastrophes naturelles, fluctuations des cours des principaux produits d'exportation ou d'importation) ou des problèmes d'ordre interne (à caractère politique). Étant donné que l'étalonnage prend en compte la possibilité de telles circonstances exceptionnelles, aucun exercice budgétaire ne devrait être ignoré dans la série de données de base.

Des informations additionnelles sur la notation sont placées régulièrement sur le site web du PEFA, à l'adresse www.pefa.org, qui inclut notamment des réponses aux questions fréquemment posées.

Indications spécifiques concernant chaque indicateur

Le reste de l'Annexe 1 fournit des lignes directrices détaillées sur la notation de chacun des indicateurs et présente les tableaux de notation correspondants.

Les lignes directrices sur le texte descriptif accompagnant les indicateurs sont fournies à l'Encadré figurant à la Section 3 de l'Annexe 2. (page 76)

⁵ Exception faite des conditions pour l'obtention d'une note 'A' pour l'indicateur PI-2.

PI-1 Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement

La capacité d'exécuter les dépenses inscrites au budget est un facteur important qui détermine la mesure dans laquelle les pouvoirs publics sont à même de fournir au cours de l'exercice les services publics prévus dans les documents de politique générale, les objectifs de résultats ou les plans d'activité. L'indicateur se concentre sur cette problématique en évaluant les dépenses réelles totales par rapport aux dépenses totales approuvées initialement (tel que définies dans les documents du budget et les rapports budgétaires du gouvernement), à l'exclusion de deux catégories de dépenses sur lesquelles l'administration centrale n'a qu'un pouvoir limité. Ces catégories sont a) les paiements au titre du service de la dette que le gouvernement n'est en principe pas en mesure de modifier, puisque ceux-ci peuvent varier en fonction des fluctuations des taux d'intérêt et de change et, b) les dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds, dont la gestion et l'établissement de rapports dépendent habituellement dans une large mesure de la volonté de ces derniers.

Pour bien comprendre les raisons qui expliquent un écart par rapport aux dépenses prévues, il importe que le texte narratif présente les facteurs externes qui sont susceptibles d'avoir entraîné cet écart et rende particulièrement compte de l'incidence de ces écarts par rapport aux prévisions de recettes publiques, tels qu'évalués par les indicateurs PI-3 (recettes intérieures) et D-1 (recettes extérieures). Il importe également de comprendre dans quelle mesure les variations des dépenses totales influent sur la capacité à respecter la composition des dépenses prévue au budget (voir également aux indicateurs PI-2 et PI-16.)

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financées sur des concours extérieurs).

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5 % des dépenses prévues au budget.
B	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 10 % des dépenses prévues au budget.
C	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget.
D	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget.

PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé **(La version originelle figure à l'Annexe 3.)**

Lorsque la composition des dépenses diffère considérablement de celle prévue dans le budget initial, le budget cesse d'être une déclaration pertinente des intentions des pouvoirs publics. Pour mesurer la performance au regard de l'indicateur PI-2, il est nécessaire de procéder à une évaluation empirique des dépenses réelles à un niveau non agrégé pour les comparer au budget initial. Les budgets étant généralement adoptés et gérés selon une classification administrative (ministères, directions ministérielles, organismes publics), c'est sur cette base qu'il est préférable de procéder à l'évaluation ; il est toutefois possible de procéder à l'évaluation du budget par fonctions ou par programmes sous réserve que la même base soit employée pour l'ouverture de crédits et pour la présentation d'informations sur l'exécution du budget. Si l'on se fonde sur une classification administrative, il importe de calculer les écarts par titres budgétaires (crédits votés) correspondant aux ministères, directions ministérielles et organismes publics inclus dans le budget approuvé⁶. Si une classification fonctionnelle est utilisée, les écarts doivent être établis pour les dix principales fonctions des Statistiques de finances publiques (GFS) / de la Classification par fonctions de l'administration publique (CFAP). Lorsqu'une classification par programme est employée, ce sont les « principaux » programmes de haut niveau qui doivent être pris en compte.

Toute modification du montant global des dépenses (évalué au niveau de l'indicateur PI-1) entraîne une modification des dépenses au niveau des titres budgétaires dans la classification administrative (par fonctions / par programmes). La première composante du présent indicateur évalue la mesure dans laquelle les réaffectations entre titres budgétaires durant la phase d'exécution ont contribué à modifier la composition des dépenses. Outre qu'ils font abstraction des dépenses au titre du service de la dette et au titre de projets financés par des bailleurs de fonds (comme pour l'indicateur PI-1) les calculs ne prennent pas en compte les crédits provisionnels⁷.

La deuxième composante permet de prendre en compte le fait que s'il est prudent de constituer des provisions pour pouvoir faire face à des imprévus (à condition que cette réserve ne soit pas d'une ampleur telle qu'elle compromette la crédibilité du budget global), les « bonnes pratiques » acceptées exigent que les ressources à ce motif soient virées aux lignes budgétaires auxquelles les dépenses imprévues sont imputées (en d'autres termes, ces dépenses ne doivent pas être directement imputées à des crédits votés à des fins provisionnelles). Les évaluateurs doivent décrire dans leur rapport le traitement budgétaire et comptable des crédits manifestement votés à des fins de réserve. Ceux-ci doivent être calibrés en fonction du volume

⁶ Lorsque le budget compte plus de vingt titres principaux, la modification de la composition des dépenses doit être évaluée sur la base des titres les plus importants qui, conjointement, constituent 75 % du budget – au moins 20 titres doivent être inclus lorsque l'évaluation est basée sur une classification par structure administrative ou par programme – et de regrouper les titres restants (à l'exclusion des réserves pour imprévus) en une seule ligne budgétaire.

⁷ Les crédits provisionnels sont constitués uniquement pour des postes clairement définis n'ayant pas fait l'objet d'affectation de crédits lors de la préparation du budget mais qui doivent servir à couvrir un dépassement de dépenses par une unité budgétaire pendant l'exécution de la loi de finances. Il peut s'agir d'une réserve destinée à couvrir des hausses de salaires qui sera détenue, par exemple, au niveau central avant d'être distribuée aux utilisateurs du budget une fois que l'ampleur de l'augmentation des salaires aura été établie (ou négociée avec les syndicats). Ces crédits provisionnels donnent généralement lieu à un vote séparé ou à l'ouverture de sous-crédits par le ministère des Finances et sont clairement qualifiées de « réserves provisionnelles » ou de « dépenses imprévues/diverses ». Les réserves constituées dans le cadre de crédits ouverts et tout crédit pour lequel il existe des raisons de penser qu'il a été voté à des fins de réserve de précaution NE DOIVENT PAS être pris en compte.

des dépenses enregistrées au regard de la réserve provisionnelle (à l'exception des transferts à un fonds d'aide en cas de catastrophe ou autre fonds à vocation similaire) dans la mesure où ces dépenses marquent une divergence par rapport aux intentions déclarées des pouvoirs publics.

Lorsque certains éléments du budget sont mis à l'abri de coupes budgétaires pour des raisons de politique publique (telles les dépenses au titre de la réduction de la pauvreté) ou réglementaires (comme les prestations d'assistance sociale), il s'ensuit une modification de la composition du budget. Il est demandé aux évaluateurs de faire rapport sur les motifs de la mise à l'abri des dépenses considérées et d'indiquer l'ampleur de ces dépenses.

Composantes à évaluer (Méthode de notation M1) :

- i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, **non compris** les crédits provisionnels (la méthode à utiliser pour noter cette composante est décrite dans la note⁸ ci-dessous).
- ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.

Score	Critères de base (Méthode de notation M1)
A	i) La composition des dépenses ne s'est pas écartée du budget initial de plus de 5 % pendant au moins deux des trois dernières années. ii) Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été inférieures, en moyenne, à 3 % du budget initial.
B	i) La composition des dépenses ne s'est pas écartée du budget initial de plus de 10 % pendant au moins deux des trois dernières années. ii) Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été inférieures, en moyenne, à 6 % du budget initial.
C	i) La composition des dépenses ne s'est pas écartée du budget initial de plus de 15 % pendant au moins deux des trois dernières années. ii) Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été, en moyenne, supérieures à 6 % mais inférieures à 10 % du budget initial.
D	i) La composition des dépenses s'est écartée du budget initial de plus de 15 % pendant au moins deux des trois dernières années. ii) Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont été, en moyenne, supérieures à 10 % du budget initial.

⁸ Les étapes des calculs à effectuer pour chaque année sont indiquées ci-après (un tableur Excel permettant d'effectuer aisément des calculs sur la base de formules établies peut être téléchargé à partir du site www.pefa.org qui présente aussi un exemple) :

- Pour chaque titre budgétaire devant faire l'objet d'une analyse des écarts de composition (c'est-à-dire à l'exclusion des crédits provisionnels), calculer le budget « ajusté » ($\{\text{budget initial pour chaque chapitre, multiplié par } \{\text{montant total des dépenses effectives divisé par budget global}\}\}$).
- Pour chaque titre budgétaire, calculer l'écart entre les dépenses effectives et le budget ajusté.
- Faire la somme de la valeur absolue des écarts de tous les titres budgétaires (valeur absolue = écart positif entre les chiffres effectifs et les chiffres inscrits au budget). Ne pas utiliser d'écarts en pourcentage.
- Calculer cette somme en pourcentage du budget total ajusté (c'est-à-dire du montant total des dépenses effectives).
- Établir le nombre d'années pour lesquelles le nombre de points de pourcentages a été supérieur à 5, 10 ou 15, et se reporter au tableau d'évaluation par score PI-2 pour déterminer le score final.

PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

(La version originelle figure à l'Annexe 3.)

Il est essentiel de pouvoir se baser sur des prévisions exactes des recettes fiscales pour préparer un budget crédible. Lorsque ces prévisions sont trop optimistes, elles peuvent motiver des affectations budgétaires au titre de dépenses d'une ampleur injustifiée et entraîner des déficits budgétaires plus élevés lorsque les dépenses ne sont pas réduites pour compenser la sous-réalisation des recettes. À l'inverse, lorsque les prévisions sont trop pessimistes, les montants générés par la sur-réalisation des recettes peuvent être affectés à des dépenses qui n'ont pas été examinées dans le cadre du processus budgétaire. Les conséquences d'une sous-réalisation des recettes étant plus graves, en particulier à court terme, les critères retenus pour la notation de cet indicateur sont relativement plus souples dans le cas d'une sur-réalisation des recettes.

Les recettes réelles peuvent évidemment différer du montant inscrit dans le budget initialement approuvé pour des raisons qui n'ont aucun rapport avec la qualité sous-jacente des prévisions mais tenir, par exemple, à un important choc macroéconomique. C'est pourquoi le calibrage permet d'exclure une année inhabituelle ou « aberrante » en mettant l'accent sur les écarts importants par rapport aux prévisions qui se produisent durant au moins deux des trois années couvertes par l'évaluation.

L'indicateur ne couvre que les recettes intérieures, qui peuvent inclure les « rentrées exceptionnelles », par exemple le produit de la vente d'actifs.

Le rapport établi pour justifier le score attribué doit :

- indiquer les sources des données (qui sont normalement les rapports sur l'exécution du budget ou les états financiers annuels), et noter toute préoccupation que pourrait susciter leur pertinence et leur fiabilité ;
- fournir des informations de référence sur les dispositions institutionnelles concernant l'établissement des prévisions des recettes ;
- noter tout facteur particulier ayant un impact sur la composition des recettes, les prévisions et les performances (par exemple, la dépendance des recettes par rapport aux ressources naturelles ; les sources d'instabilité économique et de volatilité des recettes ; les réformes fiscales importantes ; les évolutions macroéconomiques inattendues ; les rentrées de fonds exceptionnelles ; et
- examiner toute interdépendance entre PI-3 et d'autres indicateurs, en particulier PI-1 (dépenses réelles) et D-1 (appui budgétaire direct, qui comprend les recettes extérieures et les prêts concessionnels).

Composantes à évaluer

i) Recettes intérieures réelles par rapport aux recettes intérieures initialement inscrites au budget.

Score	Critères de base (Méthode de notation M1)
A	Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 97 % et 106 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années
B	Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 94 % et 112 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années
C	Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 92 % et 116 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années
D	Les recettes intérieures réelles ont été inférieures à 92 % ou supérieures à 116 % des recettes intérieures inscrites au budget durant les deux ou trois dernières années

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

Les arriérés de paiement de dépenses de l'Etat sont des obligations de l'administration centrale dont le paiement à l'employé, au fournisseur ou au créancier est en retard. Ils constituent une forme de financement non transparent. Un stock d'arriérés important peut être révélateur de problèmes liés entre autres à un contrôle insuffisant des engagements, à des contraintes de liquidités, à une sous-estimation des marchés, à une sous-budgétisation de certains postes spécifiques ou à l'absence d'informations. Les arriérés sur les dépenses supposent qu'il existe des impayés au titre d'une obligation juridique ou d'un engagement contractuel spécifiques contractés par les autorités publiques. Ils peuvent inclure des dettes, exigibles mais impayées, de salaires, de pensions, de fournitures, de services, de loyer, d'intérêts sur la dette intérieure et extérieure. Les retards ou réductions du montant des transferts de subventions et dons aux agences publiques autonomes et à d'autres niveaux d'administration ne constituent pas des arriérés, à moins qu'ils découlent d'une obligation juridique (précisant le montant et le calendrier de chaque paiement) ou accord contractuel. Une disposition relative à un transfert, prévue dans la loi de finances annuelle ou les décrets de répartition ne constituent pas en soi une obligation juridique. Dans le cadre de cet indicateur, le non paiement des amortissements au titre du principal d'un prêt n'est pas considéré comme un arriéré, car l'amortissement n'est pas une dépense, mais plutôt une opération de financement.

Les réglementations locales ou les pratiques généralement admises peuvent indiquer à quel moment les obligations non honorées deviennent des arriérés. S'il existe une pratique locale pour évaluer le stock d'arriérés, son contenu et les critères qui en constituent la base doivent être décrits dans le texte. Si une telle pratique n'existe pas, on s'appuyera sur alors les pratiques commerciales admises au plan international, en vertu desquelles une obligation est considérée comme en arriéré de paiement si elle demeure impayée dans les 30 jours suivant la réception par les autorités de la facture/demande de paiement du fournisseur (pour les fournitures ou les services fournis ou les travaux effectués). Le non paiement des salaires des agents ou le non respect d'une échéance de paiement des intérêts sur la dette constitue immédiatement un arriéré du paiement.

Cet indicateur vise à évaluer l'existence et l'importance du stock d'arriérés et si le problème systémique est maîtrisé et traité. S'il est vrai que des initiatives exceptionnelles peuvent s'avérer nécessaires pour identifier et apurer des arriérés anciens, ces actions n'atteindront pas l'objectif visé si de nouveaux arriérés continuent d'être générés (les paiements dus pendant l'exercice, mais non effectués). L'évaluation de l'existence et du caractère exhaustif des données relatives aux arriérés revêt une importance fondamentale, et c'est d'elle que dépend l'ensemble de l'évaluation.

Composante à évaluer (Méthode M1) :

- i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock.
- ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	<p>i) Le stock d'arriérés est peu important (il est inférieur à 2 % des dépenses totales)</p> <p>ii) Des données fiables et complètes sur le stock d'arriérés sont générées à travers des procédures ordinaires (y compris une description du profil des arriérés) en tout cas à la fin de chaque exercice budgétaire.</p>
B	<p>i) Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales ; des données attestent que le stock a été considérablement réduit (c'est-à-dire de plus de 25 %) au cours des deux dernières années.</p> <p>ii) Les données sur le stock d'arriérés sont générées chaque année, mais peuvent être incomplètes pour un petit nombre de catégories de dépenses identifiées ou de certaines institutions budgétaires.</p>
C	<p>i) Le stock d'arriérés constitue 2 à 10 % des dépenses totales ; il n'existe aucune donnée attestant que le stock a été considérablement réduit au cours des deux dernières années.</p> <p>ii) Les données relatives au stock d'arriérés ont été générées au moins par une action exhaustive et ponctuelle au cours des deux derniers exercices.</p>
D	<p>i) Le stock d'arriérés dépasse 10 % des dépenses totales.</p> <p>ii) Il n'existe aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices.</p>

PI-5 Classification du budget

Un système de classification solide permet de suivre les dépenses par rapport aux dimensions suivantes : unité administrative, économique, fonctionnelle et programmatique. Lorsque les méthodes internationales de classification sont appliquées, les autorités peuvent rendre compte des dépenses selon le modèle GFS et suivre les dépenses destinées à lutter contre la pauvreté ou d'autres catégories de dépenses. Le budget est présenté sous une forme qui fait ressortir les classifications les plus importantes (la classification administrative est généralement associée à la classification économique, fonctionnelle et/ou programmatique) et la classification est intégrée dans le plan comptable pour assurer que toutes les transactions peuvent être enregistrées conformément à chacune des classifications utilisées.

Dans les pays où le cadre de politique générale des pouvoirs publics est essentiellement fondé sur une stratégie de réduction de la pauvreté, la définition des dépenses de lutte contre la pauvreté est en principe directement liée au système de classification du budget.

La norme internationale en matière de systèmes de classification est le GFS (Government Finance Statistics) qui fournit le cadre des classifications économique et fonctionnel des transactions. Dans le cadre de la classification des fonctions de l'administration centrale (Classification of Functions of Government - COFOG - des Nations Unies), qui est la classification fonctionnelle appliquée dans le système GFS, il y a 10 fonctions principales au niveau le plus élevé et 69 fonctions au second niveau (sous fonctionnel).

Il n'existe aucune norme internationale de classification programmatique et ce type de classification est utilisé de manière différente dans les pays. Cependant, la classification programmatique peut être un outil important pour la préparation, la gestion et l'établissement de rapports sur le budget (se reporter à l'indicateur PI-12). Les modalités d'application doivent être expliquées dans le texte si la note la plus élevée est attribuée sur cette base.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1):

i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle, en utilisant les normes GFS/COFOG ou une norme susceptible de fournir une documentation cohérente avec ces normes. (La classification programmatique peut se substituer à une classification sous fonctionnelle, si elle est appliquée avec un niveau de détail correspondant au moins à celui de la classification sous fonctionnelle.)
B	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative, économique et sous fonctionnelle (et utilisent au moins des 10 fonctions principales du COFOG), en ayant recours aux normes GFS/COFOG ou à une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes.
C	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur la classification administrative et économique, et s'appuie sur les normes GFS ou sur une norme susceptible de fournir une documentation cohérente par rapport à ces normes.
D	i) La préparation et l'exécution du budget reposent sur une classification différente (par exemple, non compatible avec le GFS ou basées seulement sur une classification administrative).

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

La documentation budgétaire (le budget annuel et les documents annexés) soumise au Parlement pour examen et approbation, doit donner une image complète des prévisions budgétaires, des budgets proposés et des résultats budgétaires des exercices précédents. Outre les informations détaillées sur les recettes et les dépenses, la documentation budgétaire, pour être considérée comme étant complète, annuelle doit inclure les informations suivantes :

1. les hypothèses macro-économiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change ;
2. le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue ;
3. le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue ;
4. le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours ;
5. les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours ;
6. l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget ;
7. le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificatives ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.
8. le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent ;
9. l'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale (pour être pris en compte dans l'évaluation, les informations requises pour chaque critère doivent être remplies).

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) Les documents récents du budget satisfont 7 à 9 des 9 critères d'information
B	i) Les documents récent du budget s satisfont 5 à 6 des 9 critères d'information
C	i) Les documents récents du budget satisfont 3 à 4 des 9 critères d'information
D	i) Les documents récents du budget satisfont 2 ou moins des 9 critères d'information

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

Les estimations budgétaires annuelles, les rapports d'exécution en cours d'exercice, les états financiers en fin d'exercice et les autres rapports budgétaires destinés au public, doivent couvrir toutes les activités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale afin de fournir une image complète des recettes globales, des dépenses relatives aux différentes rubriques et du financement budgétaire de l'Etat. Tel sera le cas si i) les opérations extrabudgétaires (les opérations de l'administration centrale qui ne sont pas incluses dans la loi de finance annuelle telles celles financées sur des fonds extrabudgétaires) sont peu significatives ou si des dépenses significatives consacrées à des activités extrabudgétaires sont incluses dans les rapports budgétaires et si ii) des activités inscrites au budget mais gérées en dehors du système de gestion et de comptabilité budgétaire de l'administration (principalement les projets financés par les bailleurs de fonds) sont peu significatives ou incluses dans les rapports budgétaires de l'administration.

Si le financement de projets par les bailleurs de fonds échappe partiellement au contrôle de l'administration (plus particulièrement en ce qui concerne les prestations fournies en nature, c'est-à-dire fournies et payées dans le cadre de contrats dont l'administration n'est pas partie), les MDA chargés d'assurer la mise en œuvre des projets financés par les bailleurs de fonds doivent être au moins en mesure de présenter des rapports financiers suffisants sur la réception et l'utilisation des financements en numéraire. L'aide apportée dans ce domaine par les bailleurs de fonds aux autorités publiques pour la fourniture des informations financières complètes sur l'appui aux projets (y compris les prestations en nature) est évaluée dans l'indicateur D-2.

Composante à évaluer (Méthode de notation M1) :

- i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.
- ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.

Composante	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	<ul style="list-style-type: none"> i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) est peu significatif (inférieur à 1 % des dépenses totales). ii) Des informations complètes sur les recettes/dépenses correspondant à 90 % (en valeur) des projets financés par les bailleurs de fonds sont incluses dans les rapports budgétaires, à l'exception des éléments fournis en nature OU les dépenses liées à des projets financés par des bailleurs de fonds sont peu importantes (inférieures à 1 % des dépenses totales).
B	<ul style="list-style-type: none"> i) Le niveau des dépenses budgétaires non rapportées autres que les projets financés par les bailleurs de fonds constitue 1 à 5 % des dépenses totales. ii) Des informations complètes sur les recettes/dépenses sont incluses dans les rapports budgétaires pour tous les projets financés grâce à des emprunts et au moins 50 % (en valeur) des projets financés grâce à des dons.
C	<ul style="list-style-type: none"> i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue 5 à 10 % des dépenses totales. ii) Des informations complètes portant sur les recettes / dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts sont incluses dans les rapports budgétaires.
D	<ul style="list-style-type: none"> i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) constitue plus de 10 % des dépenses totales. ii) Les informations incluses dans les rapports budgétaires sur les projets financés par les bailleurs de fonds laissent sérieusement à désirer et ne couvrent même pas toutes les opérations financées grâce à des emprunts.

PI-8 Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Si la série d'indicateurs de performance est axée sur la gestion des finances publiques par l'administration centrale, les administrations décentralisées⁹ assument dans de nombreux pays des responsabilités étendues en matière de dépenses. Dans les États fédéraux, la relation budgétaire entre l'administration centrale (fédérale ou de l'union) et les états est le plus souvent consacrée par la Constitution de l'union ou de la fédération. Dans d'autres cas, des lois spécifiques déterminent les échelons de l'administration décentralisée, les responsabilités en matière de dépenses et les mécanismes de partage des recettes. Les transferts entrant dans ces catégories sont habituellement des subventions obligatoires, dont l'utilisation est déterminée par les administrations décentralisées au travers de leur budget. En outre, l'administration centrale peut octroyer des subventions conditionnelles (dont l'affectation est précisée d'avance) aux administrations décentralisées afin qu'elles puissent assumer des responsabilités bien déterminées en matière de prestation de services et de dépenses, par exemple, par fonction ou par programme, selon le cas. Le niveau global des subventions (en d'autres termes l'affectation verticale) relève habituellement de décisions de politique budgétaire relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration centrale ou entrant dans le cadre de processus de négociation prévu par la constitution ; en conséquence, l'affectation verticale des subventions n'est pas évaluée par cet indicateur. En revanche, il convient d'établir des critères clairs tels que des formules de répartition des subventions entre les entités des administrations décentralisées (affectation horizontale des fonds) afin de garantir la transparence des allocations et la prévisibilité à moyen terme des fonds mis à la disposition des administrations décentralisées pour la planification et la budgétisation de leurs programmes de dépenses. Il est également indispensable que les administrations décentralisées reçoivent, bien avant l'achèvement (de préférence, avant le début) de leur propre processus de préparation du budget, des informations certaines et fiables sur les allocations annuelles provenant de l'administration centrale.

Étant donné que la prestation des services essentiels tend de plus en plus à être gérée au niveau des administrations décentralisées, l'information exacte sur l'affectation sectorielle des ressources et des efforts de dépenses effectives requiert le suivi des données relatives aux dépenses à tous les niveaux de l'administration, selon des catégories sectorielles (qui peuvent ou non correspondre à la classification fonctionnelle du GFS), même si cette procédure ne correspond pas à la forme légale d'exécution du budget. La production d'un état complet des affectations des dépenses par l'administration générale exige de la part des administrations décentralisées qu'elles puissent générer des données budgétaires à l'aide d'une classification comparable à celle de l'administration centrale et que ces informations soient collectées au moins sur une base annuelle et consolidées avec les rapports budgétaires de l'administration centrale. Il peut arriver que les administrations décentralisées n'aient pas d'obligations de rapporter directement à l'administration centrale. La collecte et la consolidation des informations budgétaires à l'intention de l'administration centrale peuvent par conséquent ne pas être nécessairement effectuées par cette dernière, mais plutôt par un service national de la statistique. Pour avoir une portée significative, les informations budgétaires consolidées qui sont communiquées doivent être d'une qualité raisonnable, couvrir tous les échelons de l'administration générale et être présentées à la fois ex-ante (prévue) et ex-post (réelle). Les informations ex-post doivent être recherchées dans les systèmes comptables ordinaires.

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale. (affectation prévue dans le budget et affectation réelle).
- ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir.

⁹ Les financements octroyés aux unités déconcentrées de l'administration centrale (qui ne sont pas dotés de mécanismes locaux de contrôle de la transparence budgétaire) ne sont pas couverts par cet indicateur.

iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles.

Composante	Critères minima de notation de la composante. (Méthode de notation M2)
i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	<p>Note = A : L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.</p> <p>Note = B : L'affectation horizontale de la plupart des transferts provenant de l'administration centrale (représentant au moins 50 % des transferts) est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.</p> <p>Note = C : L'affectation horizontale d'une infime partie seulement des transferts provenant de l'administration centrale (représentant 10 à 50 %) est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles.</p> <p>Note = D : Aucune partie ou presque de l'affectation horizontale de transferts provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles</p>
ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	<p>Note = A : Les administrations décentralisées reçoivent des informations fiables sur les transferts qui leur seront alloués avant le début de leur processus de leur budgétisation détaillée.</p> <p>Note = B : Les administrations décentralisées reçoivent des informations fiables sur les transferts qui leur seront alloués avant de finaliser leurs propositions de budget, de façon qu'il soit encore possible d'y apporter des modifications.</p> <p>Note = C : Des informations fiables sont communiquées aux administrations décentralisées avant le début de leur exercice budgétaire, mais trop tardivement pour que des modifications importantes soient apportées à leur budget.</p> <p>Note = D : Des estimations fiables sur les transferts sont communiquées après que les budgets des administrations décentralisées ont été finalisés ou les estimations publiées auparavant ne sont pas fiables.</p>
iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	<p>Note = A : Des informations budgétaires (ex-ante et ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées pour 90 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées et consolidées sous forme de rapports annuels dans les 10 mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire.</p> <p>Note = B : Des informations budgétaires (ex-ante et ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées pour au moins 75 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées et consolidées sous forme de rapports annuels dans les 18 mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire.</p> <p>Note = C : Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées pour au moins 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées et consolidées sous forme de rapports annuels dans les 24 mois suivant la clôture de l'exercice.</p> <p>Note = D : Des informations budgétaires (au moins ex-post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées OU 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.</p>

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

L'administration centrale exerce habituellement une fonction de surveillance formelle vis à vis des autres entités du secteur public et doit contrôler et gérer les risques budgétaires de portée nationale découlant des activités des échelons décentralisés de l'administration, des agences publiques autonomes et des entreprises publiques, notamment des banques commerciales d'État. En outre, le gouvernement peut également, pour des raisons politiques, se trouver dans l'obligation d'assumer la responsabilité en cas de défaillance d'autres entités du secteur public, dans le cas il n'a pas de fonction de surveillance officielle. Les risques budgétaires peuvent trouver leur origine dans les activités des administrations décentralisées, les agences publiques autonomes et les entreprises publiques et se traduire, entre autres, par une cessation du paiement du service de la dette (avec ou sans les garanties émises par le gouvernement), des pertes résultant d'opérations quasi-budgétaires non financées, des arriérés de paiement sur les dépenses et des obligations non financées au titre des pensions.

L'administration centrale doit exiger et obtenir des agences publiques autonomes et des entreprises publiques des états financiers trimestriels et des états financiers de fin d'exercice vérifiés, et suivre leurs performances au regard des objectifs financiers visés. Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques rendent souvent compte à leur ministère de tutelle, mais pour avoir une vision globale et rendre compte de totalité du risque budgétaire qui en découle pour l'administration centrale, il est nécessaire de consolider les informations. Dans les cas où l'activité des administrations décentralisées est susceptible d'entraîner des obligations financières pour l'État, leur situation budgétaire doit être examinée au moins une fois par an et les informations budgétaires essentielles consolidées.

Le contrôle de ces risques budgétaires par l'administration centrale devrait lui permettre de prendre des mesures correctives afin de gérer les risques découlant de l'action des agences publiques autonomes, des entreprises publiques et des administrations décentralisées, conformément aux principes de transparence, de gouvernance et de responsabilité, et de manière conforme aux responsabilités de l'administration centrale et des autres institutions du secteur public.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.
- ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) Toutes les principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les six mois des rapports budgétaires aux administrations centrales, ainsi que des comptes annuels vérifiés, et l'administration centrale consolide les informations fournies sur les risques budgétaires sous la forme d'un rapport établi au moins tous les ans.</p> <p>ii) L'administration décentralisée ne peut prendre d'engagements entraînant des obligations pour l'administration centrale OU la situation budgétaire nette est contrôlée au moins tous les ans pour tous les échelons de l'administration décentralisée et l'administration centrale consolide les risques budgétaires globaux dans des rapports annuels (ou plus fréquents).</p>
B	<p>i) Toutes les principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires aux administrations centrales, ainsi que des comptes annuels vérifiés, et l'administration centrale consolide les informations fournies sur les risques budgétaires dans un rapport.</p> <p>ii) La situation budgétaire nette pour au moins l'échelon le plus important de l'administration décentralisée est contrôlée au moins tous les ans et l'administration centrale consolide l'information sur les risques budgétaires sous la forme d'un rapport.</p>
C	<p>i) La plupart des principales agences publiques autonomes et entreprises publiques présentent au moins tous les ans des rapports budgétaires à l'administration centrale, mais une situation consolidée des risques budgétaires n'existe pas ou est incomplète.</p> <p>ii) La situation budgétaire nette de l'échelon le plus important de l'administration décentralisée est contrôlée au moins tous les ans, mais une situation consolidée des risques budgétaires n'existe pas ou est incomplète.</p>
D	<p>i) Les agences publiques autonomes et les entreprises publiques ne font pas l'objet d'un suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.</p> <p>ii) La situation budgétaire des administrations décentralisées ne fait l'objet d'aucun suivi annuel ou le suivi assuré est largement incomplet.</p>

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

La transparence dépend de la mesure dans laquelle l'information sur les prévisions, la situation et l'exécution du budget du gouvernement est facilement accessible au public ou au moins aux groupes concernés.

Le texte de l'évaluation doit commenter la qualité de l'information mise à disposition (langage et structure faciles à comprendre, présentation adéquate, résumé des documents volumineux) et sur les moyens utilisés pour faciliter l'accès du public aux informations (presse, sites web, vente des principaux documents à un prix ne dépassant pas le coût d'impression et affichage principalement pour les informations de portée locale). La mesure dans laquelle ces moyens sont adéquats dépend de la nature de la documentation et des caractéristiques des groupes d'intérêt ou d'utilisateurs concernés, comme par exemple l'accès aux différents médias.

Les éléments d'information auxquels l'accès du public est essentiel incluent :

- i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet¹⁰ de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement ;
- ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation ;
- iii) Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes ;
- iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification ;
- v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés ;
- vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire)

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Nombre des critères ci-dessus relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis (pour qu'il puisse être pris en compte dans l'évaluation, le critère relatif à l'accès à l'information, tel que spécifié, doit être entièrement satisfait).

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) L'administration met à la disposition du public 5 à 6 des 6 éléments d'information citées.
B	i) L'administration met à la disposition du public 3 à 4 des 6 éléments d'information citées.
C	i) L'administration met à la disposition du public 1 à 2 des 6 éléments d'information citées.
D	i) L'administration ne met à la disposition du public aucune des 6 éléments d'information citées.

¹⁰ « Complet » signifie que les documents mis à la disposition du public contiennent toutes les informations citées au titre de l'indicateur PI-6, dans la mesure où ces informations sont disponibles.

PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Si le ministère des Finances dirige habituellement le processus de préparation du budget annuel, la participation effective des autres MDA ainsi que des dirigeants politiques¹¹ au processus influe sur la prise en compte des politiques macro-économiques, fiscales et sectorielles dans le budget. Une large participation suppose un processus intégré, descendant et ascendant, auquel sont associés tous les acteurs de manière organisée et en temps opportun, conformément à un calendrier préalablement défini.

Le calendrier doit prévoir l'adoption de la loi de finances avant le début de l'exercice budgétaire et donner suffisamment de temps aux autres MDA pour préparer de manière adéquate leurs propositions budgétaires détaillées conformément aux instructions. Des retards dans l'adoption du budget peuvent créer une incertitude quant au niveau des dépenses approuvées et retarder certaines activités de l'administration centrale, notamment la passation des marchés les plus importants. La circulaire budgétaire et le manuel de préparation du budget doivent fournir des instructions claires quant au déroulement du processus, notamment en ce qui concerne les plafonds indicatifs applicables aux unités administratives ou aux domaines fonctionnels.

Pour éviter les modifications de dernière minute des propositions budgétaires, il importe que les dirigeants politiques soient associés de manière active à la détermination des allocations globales (particulièrement pour les secteurs ou fonctions) dès les premières phases du processus de préparation du budget. Ce processus doit être initié à travers l'examen et l'approbation des niveaux d'allocation proposés dans la circulaire budgétaire en approuvant soit la circulaire budgétaire, soit une proposition préliminaire sur les allocations globales (par exemple dans un document sur les perspectives budgétaires).

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.
- ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document).
- iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).

- NOTE : les MDA concernés par cet indicateur sont ceux directement chargés d'assurer l'exécution du budget conformément aux politiques sectorielles et qui reçoivent directement des fonds ou une autorisation de dépense du ministère des Finances. Les départements et agences qui rendent compte et reçoivent des fonds budgétaires par le biais d'un ministère de tutelle ne doivent pas être pris en compte dans l'évaluation.

¹¹ Par « dirigeants politiques », on entend les décideurs politiques participant au Conseil des ministres ou tout organe équivalent. La participation des autorités législatives dans l'examen des propositions budgétaires est couverte par l'indicateur PI-27.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2
i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	<p>Note = A : Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini, qui est généralement respecté et laisse assez de temps aux MDA (au moins six semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) pour établir à temps et de façon adéquate leurs estimations détaillées.</p> <p>Note = B : Il existe un calendrier budgétaire annuel clair, mais certains retards sont souvent constatés dans sa mise en oeuvre. Le calendrier accorde aux MDA un délai raisonnable (au moins quatre semaines après avoir reçu la circulaire budgétaire) de manière à ce que la plupart d'entre eux puisse établir à temps et de manière adéquate leurs estimations détaillées,</p> <p>Note = C : Il existe un calendrier budgétaire annuel, mais il est rudimentaire et des retards importants peuvent être constatés dans sa mise en oeuvre. Il accorde si peu de temps aux MDA pour établir des estimations détaillées que beaucoup n'arrivent pas à les préparer dans les délais souhaités.</p> <p>Note = D : Aucun calendrier budgétaire n'est établi OU lorsqu'il existe, il n'est généralement pas respecté OU le délai accordé aux MDA pour établir leur budget est manifestement insuffisant pour qu'ils puissent préparer des propositions adéquates.</p>
ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	<p>Note = A : Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des ministères, départements et agences et intègre les plafonds approuvés par le Conseil des ministres (ou tout organe équivalent) avant la distribution de la circulaire aux MDA.</p> <p>Note = B : Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise à l'intention des ministères, départements et agences et intègre les plafonds approuvés par le Conseil des ministres (ou tout organe équivalent). Cette approbation est donnée après distribution de la circulaire aux ministères, départements et agences, mais avant que les MDA aient finalisé leur proposition.</p> <p>Note = C : Une circulaire budgétaire est émise à l'intention des ministères, départements et agences, qui fixe notamment des plafonds applicables à chaque unité administrative ou domaine fonctionnel. Les estimations budgétaires ne sont examinées et approuvées par le Conseil des ministres qu'après que les MDA en ont rigoureusement examiné tous les détails, ce qui limite sérieusement la capacité du Conseil des ministres d'y apporter des ajustements.</p> <p>Note = D : Aucune circulaire budgétaire n'est émise à l'intention des ministères, départements et agences OU la qualité de la circulaire laisse gravement à désirer OU le Conseil des ministres n'intervient dans l'approbation des allocations des fonds publics qu'immédiatement avant la présentation des estimations détaillées aux autorités législatives, ce qui ne lui permet pas d'y apporter des ajustements.</p>
iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	<p>Note = A : Les autorités législatives ont, au cours des trois dernières années, approuvé le budget avant le début de l'exercice budgétaire.</p> <p>Note = B : Les autorités législatives approuvent le budget avant le début de l'exercice budgétaire, mais un retard de jusqu'à deux mois a été constaté pendant l'un des trois derniers exercices.</p> <p>Note = C : Pendant deux des trois derniers exercices, les autorités législatives ont approuvé le budget dans les deux mois qui ont suivi le début de l'exercice budgétaire.</p> <p>Note = D : Pendant deux des trois derniers exercices, le budget a été approuvé avec plus de deux mois de retard.</p>

PI-12 Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques

Les décisions relatives aux politiques de dépenses ont des implications sur plusieurs années et doivent s'aligner sur les ressources disponibles, dans une perspective à moyen terme. Il importe par conséquent de fonder les évolutions de politiques sur des prévisions à moyen terme des recettes et des dépenses publiques globales (relatives aux dépenses obligatoires) et du financement du déficit (y inclus des analyses du seuil d'endettement tolérable pour les dettes extérieure et intérieure).

Les décisions relatives aux politiques de dépenses ou les options en la matière doivent être décrites dans les documents de stratégie sectorielle, assortis des états de coûts correspondants sur la base des estimations de dépenses à moyen terme (notamment les dépenses de fonctionnement et celles liées à des investissements engagés et les charges récurrentes associées) afin de déterminer si le coût des politiques actuelles et nouvelles est raisonnable au regard des objectifs budgétaires globaux. Les choix de politiques publiques doivent être opérés sur cette base et des affectations sectorielles indicatives et à moyen terme doivent être établies. La mesure dans laquelle les estimations établies selon un horizon pluriannuel intègrent le calcul du coût lié aux conséquences des nouvelles initiatives prises par les pouvoirs publics suppose la définition de critères clairs, liés à des stratégies pour la sélection des investissements et la mesure dans laquelle ces critères sont intégrés dans le processus annuel de préparation du budget complète le lien entre les politiques et le budget.

Les pays qui ont effectivement établi un programme de budgétisation pluriannuel sont susceptibles d'obtenir de bons résultats dans la plupart des composantes de cet indicateur. À cet égard, les évaluateurs pourraient remplacer les termes de « fonctions » dans la composante i) et « stratégies sectorielles » dans les composantes iii) et iv) de l'indicateur par celui de « programmes ».

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics.
- ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette.
- iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement
- iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2
i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	<p>Note = A : Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique et fonctionnelle/sectorielle) sont établies pour des cycles de trois ans. Les liens entre les estimations budgétaires pluriannuelles et la fixation subséquente des plafonds budgétaires annuels sont clairs et les écarts sont expliqués</p> <p>Note = B : Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique et fonctionnelle/sectorielle) sont établies pour des cycles d'au moins deux ans. Les liens entre les estimations budgétaires pluriannuelles et la fixation subséquente des plafonds budgétaires annuels apparaissent clairement et les écarts sont expliqués.</p> <p>Note = C : Des prévisions budgétaires globales glissantes (basées sur une ventilation selon les principales catégories de la classification économique) sont établies pour des cycles renouvelables d'au moins deux ans.</p> <p>Note = D : Aucune prévision budgétaire globale pluriannuelle n'est établie.</p>

<p>ii) Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette</p>	<p>Note = A : Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure est effectuée chaque année.</p> <p>Note = B : Une analyse de soutenabilité de la dette extérieure et intérieure a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années.</p> <p>Note = C : Une analyse de soutenabilité a été effectuée au moins concernant la dette extérieure une fois durant les trois dernières années.</p> <p>Note = D : Aucune analyse de soutenabilité n'a été effectuée au cours des trois dernières années</p>
<p>iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût</p>	<p>Note = A : Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour les secteurs représentant au moins 75 % des dépenses primaires et incluent des états de coût complets relatifs aux dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui cadrent largement avec les prévisions budgétaires.</p> <p>Note = B : Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour les secteurs représentant 25 à 75 % des dépenses primaires et incluent des états de coûts complets, lesquels cadrent avec les prévisions budgétaires.</p> <p>Note = C : Des stratégies sectorielles ont été élaborées pour plusieurs secteurs importants, mais des états de coûts suffisamment précis n'ont été établis que pour les secteurs représentant jusqu'à 25 % des dépenses primaires OU les stratégies assorties d'états de coût ont été préparées pour davantage de secteurs, mais ne cadrent pas avec les prévisions budgétaires.</p> <p>Note = D : Des stratégies sectorielles ont peut-être été préparées pour certains secteurs, mais aucune d'elles n'établit un état suffisamment précis des coûts liés aux investissements et aux dépenses de fonctionnement.</p>
<p>iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations de dépenses à moyen terme</p>	<p>Note = A : Les investissements sont systématiquement sélectionnés en tenant compte des stratégies sectorielles concernées et des conséquences qu'ils entraînent sur les charges récurrentes au regard des affectations sectorielles et sont inclus dans les estimations budgétaires pluriannuelles pour le secteur considéré.</p> <p>Note = B : La majorité des investissements importants sont sélectionnés en tenant compte des stratégies sectorielles et des conséquences qu'ils entraînent sur les charges récurrentes au regard des affectations sectorielles et sont inclus dans les estimations budgétaires pluriannuelles pour le secteur considéré.</p> <p>Note = C : De nombreuses décisions d'investissement ont peu de liens avec les stratégies sectorielles et les conséquences qu'elles entraînent sur les charges récurrentes ne sont incluses dans les estimations budgétaires pluriannuelles que dans un nombre limité (mais très significatif) de cas.</p> <p>Note = D : La budgétisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement sont des processus distincts et ne donnent pas lieu à l'échange des estimations relatives aux charges récurrentes.</p>

PI-13 Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

La qualité de l'évaluation de la dette fiscale dépend du cadre général de contrôle qui est en place dans le système d'administration des recettes publiques (se reporter à l'indicateur PI-14), mais est également largement tributaire de la participation directe et de la coopération des contribuables, qu'il s'agisse des personnes physiques ou des entreprises du secteur privé. Le respect de la politique fiscale par l'ensemble des contribuables est encouragé et favorisé par un haut degré de transparence sur l'assujettissement des contribuables, notamment la clarté des textes législatifs et des procédures administratives, l'accès aux informations s'y rapportant et la possibilité de contester les décisions administratives relatives à leur dette fiscale.

L'existence d'un système fiable de recouvrement des recettes publiques favorise le respect des obligations fiscales et limite la négociation individuelle de la dette fiscale grâce à une législation claire, complète et restreignant les pouvoirs discrétionnaires (plus particulièrement dans la prise des décisions concernant les évaluations de la dette et des exonérations fiscales) des entités compétentes de l'administration centrale, telles que l'administration des impôts, le Ministère des Finances et les agences de promotion des investissements.

Il convient de noter que les administrations fiscale et douanière d'un pays peuvent regrouper plusieurs entités ayant chacune pour fonction première la collecte des recettes publiques (comme par exemple, les Direction des impôts et des douanes). Toutes ces entités doivent être prises en compte dans l'évaluation des indicateurs liés aux recettes publiques (PI-13, PI-14 et PI-15), le cas échéant.

Les actions de sensibilisation des contribuables jouent un rôle important pour les encourager à respecter leurs obligations d'enregistrement, de déclaration et de paiement de leurs impôts, taxes et droits de douane. Les contribuables effectifs et potentiels doivent avoir un accès facile à des informations conviviales, complètes et à jour sur les lois, règlements et procédures (par exemple, ces informations peuvent être diffusés sur les sites web de l'administration, communiquées à l'occasion de séminaires organisés à l'intention des contribuables, à travers des brochures/prospectus largement distribués et d'autres mesures destinées à sensibiliser les contribuables). Les contribuables potentiels doivent être également informés de leurs obligations fiscales au moyen de campagnes d'information.

La possibilité offerte aux contribuables de contester les décisions et l'évaluation établie par les services fiscaux et douaniers nécessite la mise en place d'un mécanisme efficace de traitement des plaintes et de recours qui garantit au contribuable un traitement équitable. L'évaluation du mécanisme de recours du contribuable doit rendre compte de l'existence effective d'un tel système, de son indépendance en ce qui concerne la structure organisationnelle, les nominations des membres de cette structure, des ressources financières, de ses pouvoirs pour la mise en application de ses décisions ainsi que de la facilité de son accès (nombre et importance des affaires traitées), son efficacité (temps de traitement des dossiers), et son équité (équilibre des verdicts).

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.
- ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.
- iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.

Composante	Critères minima de notation de cette composante. Méthode de notation M2
i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	<p>Note = A : La législation et les procédures relatives à toutes les principales catégories d'impôt, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires et limitent strictement les pouvoirs discrétionnaires des administrations concernées.</p> <p>Note = B : La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont exhaustives et claires et donnent des pouvoirs discrétionnaires relativement limités aux administrations concernées.</p> <p>Note = C : La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires, mais l'équité du système est mise en question par les pouvoirs discrétionnaires substantiels accordés aux administrations concernées.</p> <p>Note = D : La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires en ce qui concerne les principaux domaines de la fiscalité et/ou donnent un pouvoir discrétionnaire étendu aux administrations responsables de la fixation des dettes fiscales et douanières.</p>
ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	<p>Note A : Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, pour ce qui est de toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane et les administrations concernées complètent ces informations par d'intenses campagnes de sensibilisation des contribuables.</p> <p>Note = B : Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées.</p> <p>Note = C : Les contribuables ont accès à certaines informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, mais l'utilité des informations est limitée car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de taxes et de droits de douane, sont incomplètes et/ou ne sont pas à jour.</p> <p>Note = D : L'accès des contribuables aux textes de loi et aux directives relatives aux procédures est très limité.</p>
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière.	<p>Note A : Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes garantissant l'équilibre des pouvoirs, et exécuté par des structures institutionnelles indépendantes, est entièrement mis en place et fonctionne effectivement, en assurant de manière satisfaisante l'accès et l'équité vis-à-vis des contribuables ; ses décisions sont rapidement mises en application.</p> <p>Note = B : Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est entièrement mis en place et fonctionne effectivement, mais il est soit trop prématuré d'en évaluer l'efficacité, soit certains problèmes liés à l'accès, l'efficacité, l'équité ou l'application effective de ses décisions doivent être traités.</p> <p>Note = C : Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais a besoin d'être remanié de manière profonde pour en garantir l'équité, la transparence et l'efficacité.</p> <p>Note = D : Aucun mécanisme fonctionnel de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières n'a été établi.</p>

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

L'efficacité de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane est assurée par l'interaction entre l'immatriculation des contribuables assujettis et une correcte évaluation des obligations fiscale de ces derniers.

L'immatriculation des contribuables est facilitée par des mécanismes de contrôle mis en place par l'administration fiscale. L'établissement d'une base de données sur les contribuables comportant un code d'identification unique par contribuable constitue un élément important de ce système de contrôle, mais s'avère plus efficace lorsqu'elle est associée aux autres systèmes d'immatriculation du gouvernement qui recensent des éléments du chiffre d'affaire ou d'actifs imposables (par exemple la délivrance des licences commerciales, l'ouverture de comptes bancaires et de comptes de retraite). En outre, les administrations fiscales doivent veiller au respect des obligations d'immatriculation à travers des contrôles occasionnels des contribuables potentiels, par exemple en effectuant une inspection sélective et physique des locaux commerciaux et des résidences.

L'existence de pénalités pouvant varier en fonction de la gravité du délit encourage les contribuables à s'acquitter de leurs obligations administratives d'immatriculation et de déclaration fiscale. L'efficacité de ces pénalités est fonction de la mesure dans laquelle elles sont suffisamment élevées pour produire l'effet souhaité, et administrées de manière systématique et équitable.

Les administrations fiscales modernes ont de plus en plus recours à la procédure de déclaration individuelle et utilisent le contrôle des contribuables en fonction des risques qu'ils présentent comme un instrument clé pour améliorer le respect des obligations fiscales et décourager la fraude. Les contraintes inéluctables de ressources signifient que les processus de sélection doivent être affinés pour identifier les contribuables et les activités imposables qui présentent les plus hauts risques potentiels de non conformité. Les indicateurs de risque sont la fréquence des modifications apportés aux déclarations fiscales et les impôts supplémentaires déterminés suite à une vérification fiscale. La collecte et l'analyse des informations sur la non-conformité et les autres risques s'avèrent nécessaires pour bien cibler les activités de contrôle fiscal et affecter les ressources aux secteurs spécifiques et aux catégories de contribuable présentant le plus haut risque de fuite de recettes. Les tentatives délibérées d'évasion et de fraude fiscales constituent des questions plus sérieuses d'infraction, qui peuvent impliquer une collusion avec les agents de l'administration fiscale. La capacité de l'administration fiscale à déceler, à enquêter et à engager avec succès des poursuites conséquentes sur les principaux cas d'évasion et de fraude fiscales, est essentielle pour amener les contribuables à respecter leurs obligations.

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables
- ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.
- iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.

Composante	Critères minima pour la note de la composante. Méthode de notation : M2
i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.	<p>Note = A : Les contribuables sont immatriculés dans une base de donnée exhaustive reliée directement aux autres systèmes pertinents d'immatriculation de l'administration centrale et de réglementation du secteur financier.</p> <p>Note = B : Les contribuables sont immatriculés dans une base de donnée exhaustive reliée à certains autres systèmes d'immatriculation de l'administration centrale et de réglementations du secteur financier.</p> <p>Note = C : Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels, qui peuvent ne pas être systématiquement et logiquement liés. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licences sont faibles, mais compensés par des contrôles occasionnels des contribuables potentiels.</p> <p>Note = D : L'immatriculation des contribuables ne fait pas l'objet d'un contrôle effectif ou n'est pas assorti d'un dispositif de sanctions.</p>
ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	<p>Note = A : Les pénalités prévues pour les cas de contraventions sont suffisamment élevées pour avoir un effet dissuasif et sont administrées de manière systématique.</p> <p>Note = B : Les pénalités pour les cas de contraventions sont prévues pour la majorité des domaines pertinents, mais ne sont pas toujours efficaces en raison de leur niveau peu élevé et de leur application non systématique.</p> <p>Note = C : Les pénalités pour les cas de contraventions existent de manière générale, mais il faudra apporter des modifications substantielles à leur structure, niveaux et administration afin de leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales.</p> <p>Note = D : Les pénalités pour les cas de contraventions sont généralement inexistantes ou inefficaces (c'est-à-dire qu'elles sont établies à un niveau trop faible pour avoir un impact ou elles sont rarement appliquées).</p>
iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	<p>Note A : Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan exhaustif et documenté de vérifications, avec des critères clairs d'évaluation de risques pour tous les principaux impôts qui appliquent le système de déclaration individuelle.</p> <p>Note = B : Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification, avec des critères d'évaluation de risques clairs pour la vérification pour au moins une catégorie majeure d'impôts qui applique le système de déclaration individuelle.</p> <p>Note = C : Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.</p> <p>Note = D : Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont effectués de manière peu systématique, voire pas du tout.</p>

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

L'accumulation des arriérés d'impôt et de taxes peut compromettre la performance budgétaire. La capacité à recouvrer les créances fiscales et douanières confère une crédibilité au processus d'évaluation et traduit l'égalité de traitement de tous les contribuables, que ces derniers paient volontairement ou aient besoin de faire l'objet d'un suivi étroit. Le niveau des arriérés en lui-même n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité du système de recouvrement des recettes fiscales et douanières, car une actualisation importante de l'évaluation des créances fiscales peut considérablement contribuer à l'augmentation des arriérés d'impôt. Toutefois, la capacité de l'administration à recouvrer les impôts, taxes et droits de douane est essentielle, sauf si le niveau global des arriérés est négligeable. Le règlement des contentieux fiscaux et douaniers constitue un aspect des efforts de recouvrement des arriérés. Dans certains pays, ces arriérés faisant l'objet de contentieux représentent une part importante du total des arriérés, ce qui peut expliquer l'existence d'un écart important entre les arriérés bruts et nets (respectivement avec et sans les contentieux).

Le transfert sans délai au Trésor des montants recouverts est essentiel pour s'assurer que les recettes collectées sont disponibles au Trésor pour effectuer des dépenses. Cette opération s'effectue soit en mettant en place un système qui oblige les contribuables à effectuer leurs paiements directement dans des comptes du Trésor (éventuellement gérés par une banque), soit lorsque l'administration dispose de comptes de recouvrement propres, en procédant à des transferts fréquents et complets de ces comptes sur les comptes du Trésor (les délais mentionnés ne comprennent pas les retards inhérents au système bancaire).

Les rapports agrégés sur les évaluations de l'impôt, des taxes et des droits de douanes, les recouvrements, les arriérés et les transferts sur le compte du Trésor (et leur réception par le Trésor) doivent être établis de manière régulière et faire l'objet de rapprochement, en cas de besoin, afin de veiller au bon fonctionnement du système de recouvrement, au suivi des arriérés d'impôt et à la limitation au minimum de la fluctuation des recettes.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires).
- ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière.
- iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) Le taux moyen de recouvrement des créances au cours des deux plus récents exercices était supérieur ou égal à 90 % OU le montant total des arriérés d'impôt est insignifiant (c'est-à-dire, moins de 2 % du total des recouvrements annuels).</p> <p>ii) Toutes les recettes fiscales sont versées directement dans les comptes gérés par le Trésor ou les transferts au Trésor sont effectués tous les jours.</p> <p>iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les mois dans le mois suivant la fin de la période.</p>
B	<p>i) Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 75-90 % et le montant total des arriérés d'impôt est significatif.</p> <p>ii) Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins toutes les semaines.</p> <p>iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période.</p>
C	<p>i) Le taux moyen de recouvrement des créances au titre des deux plus récents exercices était de 60-75 % et le montant total des arriérés d'impôt est significatif.</p> <p>ii) Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins tous les mois.</p> <p>iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor se fait annuellement dans les 3 mois suivant la fin de l'année.</p>
D	<p>i) Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60 % et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2 % des recouvrements annuels).</p> <p>ii) Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor à une fréquence moins régulière que mensuelle.</p> <p>iii) Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au Trésor ne se fait pas annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois.</p>

PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

L'exécution efficace du budget, conformément à la programmation des MDA, nécessite que ceux-ci reçoivent des informations fiables sur la disponibilité des ressources leur permettant d'engager les dépenses récurrentes et d'investissement. Cet indicateur évalue la mesure dans laquelle le Ministère des Finances fournit des informations fiables sur la disponibilité des ressources aux MDA, qui gèrent les crédits inscrits sur leurs lignes budgétaires selon une classification administrative (ou programmatique) du budget de l'administration centrale. Ils constituent par conséquent les premiers bénéficiaires de cette information fournie par le Ministère des Finances. Les MDA concernés par cet indicateur sont les mêmes que ceux visés à l'indicateur PI-11.

Dans certains systèmes, le Ministère des Finances met les ressources à disposition (sous forme de plafonds d'engagement, d'autorisations d'engagement des dépenses ou de transferts financiers) à des périodes déterminées (base mensuelle, trimestrielle, etc.) en cours d'exercice. Dans d'autres cas, l'adoption de la loi de finances confère l'autorité d'engager les dépenses dès le début de l'exercice. Toutefois, dans la pratique, le Ministère des Finances (ou l'administration compétente) peut exiger des ministères qu'ils retardent les nouveaux engagements (et les paiements correspondants) dès lors que des problèmes de trésorerie se présentent. Pour être fiable, le montant des ressources affectées à une entité pour une période donnée ne doit pas être réduit durant cette période.

La prévisibilité de la disponibilité des ressources destinés aux MDA est renforcée par une planification, un suivi et une gestion efficaces des flux de trésorerie par le Trésor, sur la base de prévisions régulières et fiables des entrées et de sortie de fonds, ainsi que des dépenses importantes et variables (par exemple le coût d'organisation d'élections et des dépenses d'équipement discrétionnaires) qui sont liées aux plans d'exécution et d'engagement des MDA respectifs. Cela inclut aussi des prévisions d'emprunt en cours d'exercice pour assurer la fluidité de la trésorerie.

Les administrations sont souvent contraintes de revoir leurs dotations budgétaires en cours d'exercice en raison d'événements imprévus influant sur les recettes ou les dépenses. L'impact de ces événements sur la prévisibilité et l'équilibre des dotations budgétaires initialement prévues peut être minimisé en établissant un mécanisme permettant de procéder à des ajustements de manière systématique et transparente et en tenant compte des priorités budgétaires (par exemple, la protection de crédits particuliers, considérés comme étant de haute priorité, ou « affectés à la réduction de la pauvreté »). A contrario, des ajustements peuvent être réalisés sans référence à des règles et des directives claires (par exemple, en raccourcissant la période d'engagement). Si nombre d'ajustements budgétaires peuvent s'opérer au plan administratif avec peu d'incidence sur la composition des dépenses au niveau agrégé de la classification budgétaire, d'autres ajustements plus importants peuvent affecter la composition réelle au niveau des classifications administrative, fonctionnelle et économique. Les règles définissant les moments de l'intervention du corps législatif dans les ajustements du budget en cours d'exercice font l'objet de l'indicateur PI-27 et ne sont donc pas couvertes par cette section.

Le respect par les MDA des plafonds d'engagement de dépenses et de paiement n'est pas examiné ici, mais dans le cadre de l'indicateur PI-20 sur les mesures de contrôle interne.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.
- ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.
- iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	i) 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. ii) Les MDA peuvent planifier et engager des dépenses pour une période d'au moins six mois à l'avance conformément aux dotations budgétaires. iii) Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'un ou deux fois par an et est effectué de manière transparente et prévisible.
B	i) Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées au moins tous les trimestres, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds. ii) Les MDA disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un trimestre à l'avance. iii) Un ajustement significatif des dotations budgétaires en cours d'exercice n'a lieu qu'une ou deux fois par an et est effectué de manière relativement transparente.
C	i) Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire, mais ne sont pas (ou que partiellement et peu souvent) actualisées. ii) Les MDA disposent d'informations fiables un ou deux mois à l'avance. iii) Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents, mais effectués de manière assez transparente.
D	i) La planification et le suivi de flux de trésorerie ne sont pas effectués ou laissent substantiellement à désirer. ii) Les MDA disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses pour moins d'un mois OU ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses. iii) Les ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents et effectués de manière non transparente.

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

La gestion de la dette (procédures relatives à sa constitution, son service et son remboursement) et l'octroi de garanties de l'État constituent des éléments majeurs de la gestion budgétaire. La mauvaise gestion de la dette et des garanties peut accroître inutilement les coûts liés au service de la dette et générer des risques budgétaires considérables. Le maintien d'un système de données sur la dette et l'établissement de rapports réguliers sur les principales caractéristiques du portefeuille de la dette et de son développement sont essentiels pour assurer l'intégrité des données ainsi que la prévision précise du service de la dette, le respect des délais dans les paiements au titre de la dette et la bonne planification du renouvellement de la dette.

Pour éviter des emprunts et le paiement d'intérêt inutiles, les soldes de trésorerie de tous les comptes bancaires de l'Etat (y compris ceux des fonds extrabudgétaires et des comptes de projets contrôlés par l'administration centrale) doivent être identifiés et consolidés. Le calcul et la consolidation des comptes se trouvent facilités lorsqu'il existe un compte de trésorerie unique ou lorsque tous les comptes bancaires sont centralisés. La consolidation régulière des comptes bancaires multiples qui ne sont pas centralisés passe généralement par la mise en place d'un système électronique de compensation et de paiement avec les banquiers de l'Etat.

L'enregistrement en bonne et due forme des garanties émises par l'État et l'établissement de rapports s'y rapportant, ainsi que l'approbation de toutes les garanties par une entité unique de l'administration centrale (par exemple, le Ministère des Finances ou une commission de gestion de la dette) sur la base de critères adéquats et transparents constituent également autant d'éléments essentiels d'une gestion efficace de la dette.

La réalisation des analyses de soutenabilité de la dette est examinée dans le cadre de l'indicateur PI-12 relatif aux perspectives pluriannuelles, et le suivi des obligations liées aux garanties émises, dans le cadre de la surveillance des risques budgétaires globaux (indicateur PI-9).

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant.
- ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.
- iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.

Composante	Critères minima de notation de la composante Méthode de notation M2
i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	<p>Note = A : Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées, font l'objet de rapprochement tous les mois, et sont jugées de haute intégrité. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les trimestres</p> <p>Note = B : Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent. Des rapports complets de gestion et sur les statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les ans.</p> <p>Note = C : Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement au moins tous les ans. La qualité des données est jugée bonne, mais des lacunes ainsi que des problèmes de rapprochement sont constatés. Les rapports sur le stock et le service de la dette ne sont produits que de manière occasionnelle ou avec un contenu limité.</p> <p>Note = D : Les fichiers sur la dette sont dans une large mesure incomplets et peu fiables.</p>
ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	<p>Note = A : Toutes les soldes de trésorerie sont calculées journallement et consolidées.</p> <p>Note = B : La majeure partie des soldes de trésorerie sont calculées et consolidées au moins toutes les semaines, mais des fonds extrabudgétaires échappent à ces procédures.</p> <p>Note = C : Le calcul et la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie de l'administration se font au moins tous les mois, mais le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires.</p> <p>Note = D : Le calcul des soldes de trésorerie se fait de manière irrégulière, voire pas du tout, et le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires.</p>
iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties.	<p>Note = A : L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de critères transparents et d'objectifs budgétaires. L'approbation est donnée toujours par une seule entité compétente de l'administration centrale.</p> <p>Note = B : L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties. L'approbation est toujours donnée par une seule entité compétente de l'administration centrale.</p> <p>Note = C : Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.</p> <p>Note = D : Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont approuvés par différentes entités compétentes, sans un mécanisme de surveillance unifié.</p>

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

La masse salariale, qui constitue généralement l'un des plus gros postes de dépenses du gouvernement, peut faire l'objet de mesures de contrôle limitées et donner lieu à des malversations. Cet indicateur concerne les traitements des fonctionnaires uniquement. Les salaires de la main d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires ne faisant pas partie du système de l'état de paie sont couverts dans l'évaluation des contrôles internes généraux (PI-20). Toutefois, différents secteurs de la fonction publique peuvent être inscrits sur différents états de paie. Les états de paie les plus importants devront être évalués pour servir de base à la notation de cet indicateur, et indiqués dans le texte.

Les états de paie sont établis à partir d'une base de données du personnel (appelée dans certains cas « fichier nominatif » et qui n'est pas nécessairement informatisé), contenant la liste de tous les membres du personnel censés être payés tous les mois, et pouvant être vérifiée avec la liste nominative et les fichiers individuels du personnel (ou dossiers du personnel). Le lien entre l'état de paie et le fichier nominatif est un élément de contrôle essentiel. Toute modification du fichier nominatif doit être traitée sans délai, être dûment notifiée et donner lieu à une vérification rétrospective. Les états de paie doivent faire l'objet de vérifications régulières afin de repérer d'éventuels employés fantômes, de combler les lacunes de données et d'identifier les failles du système de contrôle interne.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.
- ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.
- iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.
- iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) Les états de paie et le fichiers nominatif sont directement reliés pour assurer la concordance des données et le rapprochement mensuel.</p> <p>ii) Les modifications nécessaires apportées au fichier nominatif et aux états de paie font l'objet d'une mise à jour mensuelle, généralement dans les délais impartis pour les paiements du mois suivant. Les ajustements rétroactifs sont rares (lorsqu'il existe des données fiables, elles indiquent des corrections d'au maximum 3 % des paiements de salaires).</p> <p>iii) Le pouvoir pour la modification des fichiers et des états de paie est restreint, et tout changement donne lieu à une trace auditable.</p> <p>iv) Un système efficace de vérification annuelle des états de paie est en place en vue de déceler les failles du système de contrôle interne et/ ou des employés fantômes.</p>
B	<p>i) Les états de paie et le fichiers nominatif ne sont pas directement reliés, mais l'état de paie est étayé par une documentation complète portant sur toutes les modifications apportées au fichier nominatifs tous les mois et vérifié par rapport aux données de l'état de paie du mois précédent.</p> <p>ii) L'actualisation des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie peut accuser un retard de trois mois, mais ce retard n'a d'incidence que sur un petit nombre de changements. Les ajustements rétroactifs sont effectués occasionnellement.</p> <p>iii) Le pouvoir et les règles de modification des états de paie et du fichier nominatif sont clairement établies.</p> <p>(iv) La vérification des états de paie de l'ensemble des entités de l'administration centrale a été effectuée au moins une fois au cours des trois dernières années (par étape ou en seule fois).</p>
C	<p>i) Le fichier nominatif n'est pas systématiquement tenu à jour, mais le rapprochement entre l'état de paie et les fichiers du personnel se fait au moins tous les six mois.</p> <p>ii) Le traitement des modifications apportées au fichier nominatif et aux états de paie accuse jusqu'à trois mois de retard pour une grande partie des modifications, ce qui entraîne de fréquents ajustements rétroactifs.</p> <p>iii) Des mesures de contrôle sont en place, mais elles ne sont pas adéquates pour garantir la parfaite intégrité des données.</p> <p>iv) Des vérifications partielles des états de paie ou des enquêtes sur le personnel ont été effectuées au cours des trois dernières années.</p>
D	<p>i) L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes.</p> <p>ii) Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs.</p> <p>iii) Les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers sont peu efficaces et favorisent des erreurs de paiement.</p> <p>iv) Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années.</p>

PI-19 Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes
(La version originelle figure à l'Annexe 3.)

Les dépenses publiques sont en grande partie effectuées dans le cadre du système de passation de marchés publics. Lorsque ce système fonctionne bien, les fonds sont utilisés de façon rationnelle pour acquérir de manière efficace les intrants nécessaires à la fourniture de programmes et de services par l'État et tirer le meilleur parti des ressources disponibles. Il importe d'énoncer les principes d'un système fonctionnant efficacement dans un cadre juridique bien défini et transparent qui indique clairement les principes et les procédures à suivre ainsi que les processus de responsabilisation et les mécanismes de contrôle à appliquer. La nécessité d'agir de manière transparente et de faire appel à la concurrence pour obtenir des prix justes et raisonnables et utiliser de manière rationnelle les deniers publics est l'un des principes fondamentaux établis par le cadre juridique.

Le système de passation des marchés publics est régi par son propre cadre, mais il est également soumis au dispositif général de contrôle régissant la gestion des finances publiques, en particulier pour ce qui est de l'accès du public à l'information, des mécanismes de contrôle interne appliqués par les organes d'exécution et des audits externes. Il contribue également de diverses manières à la gestion des finances publiques en fournissant des informations qui permettent d'établir un budget réaliste, en donnant aux parties prenantes accès à des informations qui contribuent à sensibiliser le public et à promouvoir la transparence, et en encourageant la mise en oeuvre efficace et responsable des programmes publics (les indicateurs suivants ont un impact sur le système de passation des marchés publics, et réciproquement : PI-4, PI-10, PI-12, PI-20, PI-21, PI-24, PI-26 et PI-28).

Le processus de passation des marchés publics se distingue toutefois par le fait que les acteurs du secteur privé et de la société civile, qui sont parmi les principaux intéressés par l'issue du processus, y participent. Un bon système de passation des marchés associe ces parties prenantes au système de contrôle en permettant que toute plainte de leur part soit enregistrée et instruite en toute impartialité, transparence et indépendance et dans des délais raisonnables. L'instruction des plaintes doit être rapide pour que les décisions d'attribution de marchés puissent être annulées, au besoin, et pour limiter les recours liés au manque à gagner ou aux coûts associés à la préparation des offres ou des propositions après la signature du marché. Un processus efficace doit aussi prévoir des voies de recours avec possibilité de renvoi des plaintes à une autorité supérieure extérieure.

L'information du public par des moyens adaptés (par exemple, site web de l'administration centrale ou de telle ou telle administration publique, journaux officiels, presse nationale ou régionale, sur demande auprès des services des achats de l'État) quant au déroulement et à l'issue des procédures de passation des marchés publics est un facteur essentiel de transparence. Pour générer des données fiables en temps voulu, un bon système d'information doit permettre la saisie sécurisée des données relatives aux opérations de passation des marchés.

Composantes à évaluer (Méthode de notation M2) :

- i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.
- ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence.
- iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.
- iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés. La composante (i) permet de juger de l'existence et de la portée du cadre juridique et réglementaire, les composantes (ii), (iii) et (iv) portent sur le fonctionnement du système.

Élément	Critères de base pour les éléments (Méthode de notation M2)
i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire	<p>Le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) être organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi; ii) être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés ; iii) s'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics; iv) faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié; v) mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumission, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marché ; vi) prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature du marché. <p>SCORE= A : le cadre juridique remplit les six conditions énoncées SCORE= B : le cadre juridique remplit quatre ou cinq des six conditions énoncées SCORE= C : le cadre juridique remplit deux ou trois des six conditions énoncées SCORE= D : le cadre juridique ne remplit aucune des six conditions énoncées</p>
ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence	<p>Lorsque des marchés sont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques :</p> <p>SCORE = A : dans tous les cas. SCORE = B : pour au moins 80 % de la valeur des marchés attribués SCORE = C : pour au moins 60 % de la valeur des marchés attribués. SCORE = D : pour moins de 60 % de la valeur des marchés attribués, OU aucune donnée fiable n'est disponible.</p>
iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun	<p>Les principales informations relatives à la passation des marchés publics (plans de passation de marchés publics, opportunités de soumissions, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marchés) sont mises à la disposition du public par des moyens adaptés.</p> <p>SCORE = A: Tous les principaux éléments d'information relatifs aux marchés passés par les services administratifs représentant 90 % des opérations de passation des marchés publics (en montant) sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés. SCORE = B: Au moins trois des principaux éléments d'information relatifs aux marchés passés par les services administratifs représentant 75 % des opérations de passation des marchés publics (en montant) sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés. SCORE = C: Au moins trois des principaux éléments d'information relatifs aux marchés passés par les services administratifs représentant 50 % des opérations de passation des marchés publics (en montant) sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés. SCORE = D: L'administration ne dispose pas d'un système permettant véritablement de générer des informations fiables sur les principaux aspects de la passation des marchés publics, OU ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments d'information relatifs à la passation des marchés publics.</p>

Élément	Critères de base pour les éléments (Méthode de notation M2)
iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.	<p>Les plaintes sont examinées par un organe administratif :</p> <ul style="list-style-type: none"> i) composé de professionnels expérimentés, ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé et de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics; ii) ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés; iii) ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées ; iv) suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public; v) a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés; vi) rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation ; et vii) rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe). <p>SCORE = A: Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit ces sept critères.</p> <p>SCORE = B: Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les critères (i) et (ii) et trois des cinq autres critères.</p> <p>SCORE = C: Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les critères (i) et (ii) et un des cinq autres critères.</p> <p>SCORE = D: Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics ne remplit pas les critères (i) et (ii) et un autre critère,</p> <p>OU il n'existe pas d'organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.</p>

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Un système efficace de contrôle interne des finances publiques est un système qui :

- a) Est adapté, c'est-à-dire fondé sur une évaluation des risques et des mesures de contrôles permettant de gérer les risques ;
- b) Inclut une série complète de mesures de contrôle globalement efficaces au plan économique (et axées sur l'application des règles en matière de passation des marchés et d'autres processus liés aux dépenses, la prévention et la détection des erreurs et des malversations, la sauvegarde des informations et des actifs, la qualité des procédures comptables et des modalités d'établissement des rapports financiers et le respect des délais prévus en la matière) ;
- c) Est dans l'ensemble bien compris et appliqué ;
- d) N'est pas respecté que dans des cas d'urgence avérée.

La preuve de l'efficacité du système de contrôle interne doit être établie par les contrôleurs financiers de l'État, par le biais des vérifications internes et externes régulières ainsi que par d'autres enquêtes effectuées par la direction. Le taux d'erreur ou de rejet relevé dans les opérations financières courantes peut constituer une donnée déterminante.

Au nombre des autres indicateurs de cette série figurent les mesures de contrôles de la gestion de la dette, la gestion de l'état de paie et des avances. Par conséquent, cet indicateur ne couvre que le contrôle des engagements de dépenses et des paiements au titre des biens et services, les traitements de la main d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires du personnel. Pour cet indicateur, l'efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses a été choisie comme une composante distincte, compte tenu de l'importance de cet élément pour que les obligations de paiement de l'administration restent dans les limites des prévisions de ressources disponibles, afin d'éviter l'accumulation des arriérés (voir l'indicateur PI-4).

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.
- ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.
- iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) Une série complète de mesures de contrôle de l'engagement des dépenses est en place et limite effectivement les engagements aux ressources disponibles et aux dotations budgétaires approuvées (telles que révisées).</p> <p>ii) D'autres règles et procédures de contrôle interne sont pertinentes et intègrent une série complète de mesures de contrôle globalement efficaces au plan économique, et bien comprises dans l'ensemble.</p> <p>iii) Le taux d'observation des règles est très élevé et les cas d'abus des procédures simplifiées et d'urgence sont peu nombreux.</p>
B	<p>i) Les mesures de contrôle des engagements des dépenses sont en place et limitent effectivement les engagements aux ressources effectivement disponibles et aux dotations budgétaires approuvées pour la majorité des types de dépenses, avec quelques petites exceptions.</p> <p>ii) D'autres règles et procédures de contrôle interne intègrent une série complète de mesures de contrôle, qui sont bien comprises dans l'ensemble, mais paraissent excessives dans certains domaines (par exemple la double approbation) et entraînent une inefficacité au niveau du personnel et des retards inutiles.</p> <p>iii) Le taux d'observation des règles est assez élevé, mais recours est occasionnellement fait aux procédures simplifiées et d'urgence sans justification adéquate.</p>
C	<p>i) Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autre.</p> <p>ii) Les autres règles et procédures de contrôle interne prévoient une série de règles de base pour le traitement et l'enregistrement des transactions, qui sont comprises par les agents directement concernés par leur application. Certaines règles et procédures paraissent excessives, tandis que d'autres mesures de contrôle sont déficientes dans des domaines de moindre importance.</p> <p>iii) Les règles sont observées dans une large majorité de cas, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence dans des situations qui ne se justifient pas, constitue une source de préoccupation importante.</p>
D	<p>i) Les systèmes de contrôle des engagements font généralement défaut OU font l'objet de violations courantes.</p> <p>ii) Des règles et procédures de contrôle claires et exhaustives font défaut dans d'autres domaines importants.</p> <p>iii) La série des règles de base n'est pas observée de manière systématique et générale, étant donné l'inobservation flagrante des règles ou le recours systématique injustifié aux procédures simplifiées et d'urgence.</p>

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

Les autorités responsables doivent être régulièrement informées, et de façon adéquate, de la performance des dispositifs de contrôle interne, par le biais d'un système de vérification interne (ou de tout autre mécanisme de suivi des systèmes). Un tel système doit être conforme aux normes internationales telles que celles de l'ISPPA ¹², en termes de a) structure appropriée, particulièrement en ce qui concerne l'indépendance professionnelle, b) étendue suffisante du mandat, de l'accès à l'information et du pouvoir de rapport, c) utilisation de méthodes de vérification professionnelles, dont des techniques d'évaluation des risques. La fonction de vérification devra être axée sur l'analyse des aspects systémiques d'importance majeure en rapport avec l'exactitude et l'intégrité des données financières et opérationnelles, l'efficacité et l'efficience des opérations, la protection des actifs, et le respect des lois, des règlements et des contrats. Dans certains pays, la fonction de vérification interne ne concerne que le contrôle préalable des transactions, ce qui, dans le présent contexte, est considéré comme faisant partie du système de contrôle interne et par conséquent passé en revue dans le cadre de l'indicateur PI-20.

Au nombre des caractéristiques d'un système de vérification interne efficace (ou d'un mécanisme de suivi des systèmes) figurent également l'accent mis sur les domaines à haut risque, l'exploitation des rapports de vérification interne par l'institution supérieure de contrôle, et la suite donnée par la direction aux recommandations des rapports de vérification interne. Ce dernier élément revêt une importance majeure, car le fait de ne pas mettre en oeuvre les conclusions remet complètement en cause le bien-fondé de la fonction de vérification interne.

La mission de vérification interne peut être assurée par un organisme doté d'un mandat qui s'étend sur toutes les entités de l'administration centrale (telles que l'Inspection Générale de l'État ou l'Inspection Générale des Finances) ou par des structures distinctes de vérification interne au sein des entités individuelles de l'administration centrale. Cet indicateur vise à évaluer l'efficacité de l'ensemble de ces organismes de contrôle.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Couverture et qualité de la vérification interne.
- ii) Fréquence et diffusion des rapports.
- iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.

¹² Normes internationales pour la pratique de l'audit interne, édictées par l'Institut des auditeurs internes.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) La vérification interne est opérationnelle pour toutes les entités de l'administration centrale, généralement conforme aux normes professionnelles et axée sur les aspects systémiques (au moins 50 % du temps de travail du personnel).</p> <p>ii) Les rapports se conforment à un calendrier fixe et sont adressés à l'entité ayant fait l'objet de la vérification, au Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle.</p> <p>iii) La suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne est immédiate et exhaustive pour l'ensemble des entités de l'administration centrale.</p>
B	<p>i) La vérification interne est opérationnelle pour la plupart des entités de l'administration centrale (mesurée par la valeur des recettes/dépenses), et généralement conforme aux normes professionnelles. Elle est axée sur les aspects systémiques (au moins 50 % du temps de travail du personnel).</p> <p>ii) Des rapports sont établis régulièrement pour la majorité des entités ayant fait l'objet de la vérification et sont adressés à l'entité ayant fait l'objet de la vérification, du Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle.</p> <p>iii) Une suite immédiate et exhaustive est donnée par plusieurs gestionnaires (mais pas tous).</p>
C	<p>i) La fonction est opérationnelle au moins pour les entités les plus importantes de l'administration centrale, assure une revue partielle des systèmes (au moins 20 % temps du personnel), mais peut ne pas être conforme aux normes professionnelles admises.</p> <p>ii) Des rapports sont régulièrement établis pour la majorité des entités de l'administration centrale, mais pas adressés au Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle.</p> <p>iii) Les gestionnaires font un certain suivi des questions majeures, mais avec du retard.</p>
D	<p>i) Il y a peu, voire aucune vérification interne axée sur le suivi des systèmes.</p> <p>ii) Les rapports sont inexistants ou très irréguliers.</p> <p>iii) Les recommandations de la vérification interne sont généralement ignorées (à quelques exceptions près).</p>

PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

L'établissement de rapports financiers fiables exige que les pratiques d'enregistrement utilisées par les comptables fassent l'objet de vérifications constantes. Ces vérifications constituent un élément important du système de contrôle interne et sont à la base des informations de qualité utilisées à des fins de gestion et publiées dans les rapports à diffusion externe. Le rapprochement régulier et dans les délais des données provenant de sources différentes est essentiel à la fiabilité des données. Il existe deux principales formes de rapprochement des données : i) le rapprochement des données sur les finances publiques consignées dans les documents comptables de l'administration centrale et des données des comptes bancaires publics, que détiennent les banques centrale et commerciales, de manière à expliquer les différences importantes ; ii) l'ajustement et le rapprochement des comptes d'attente et des comptes d'avances, c'est-à-dire des paiements en espèces effectués, pour lesquels aucune écriture de dépense n'a encore été passée. Les avances comprennent les avances sur frais de mission et les avances bancaires, mais excluent les transferts budgétisés en faveur des agences publiques autonomes et des administrations décentralisées, qui eux sont classés dans la rubrique des dépenses lorsqu'ils sont effectués, même si un rapport périodique sur toute partie de ces transferts affectée à une fin spécifique est requis.

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Régularité du rapprochement bancaire
- ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.

Composante	Critères minima pour la note de la composante. Méthode de notation M2
i) Régularité du rapprochement des comptes bancaires	<p>Note = A : Le rapprochement de tous les comptes bancaires de l'administration centrale se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin de la période, sur une base agrégée et détaillée.</p> <p>Note = B : Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.</p> <p>Note = C : Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait tous les trimestres, généralement dans les 8 semaines suivant la fin de la période sous revue.</p> <p>Note = D : Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait moins souvent que par trimestre OU avec des retards de plusieurs mois.</p>
ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	<p>Note = A : Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font au moins tous les trimestres, dans le mois suivant la fin de la période et avec quelques reports de solde.</p> <p>Note = B : Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font au moins tous les ans, dans les deux mois suivant la fin de la période. Certains comptes présentent des soldes reportés anciens.</p> <p>Note = C : Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font en général tous les ans, dans les deux mois suivant la fin de l'année, mais un nombre important de comptes présentent des soldes reportés anciens.</p> <p>Note = D : Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, OU moins souvent.</p>

PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Les unités de base chargées de fournir des services au niveau local (notamment les écoles et les centres de santé) ont souvent du mal à obtenir les ressources qui leur sont pourtant destinées, par exemple les transferts de fonds, la distribution de fournitures (telles que les médicaments et les manuels scolaires) ou la dotation en personnel recruté et payé au niveau central. Les dotations de ressources peuvent ne pas être explicites dans les documents du budget, mais font certainement partie de la préparation des projets de budget interne des ministères techniques. Les unités de base de prestation de services, situées le plus loin du centre de la chaîne d'allocation des ressources, peuvent être celles qui souffrent le plus lorsque les ressources globales sont inférieures aux prévisions budgétaires, ou lorsque des unités organisationnelles de niveau supérieur décident de réaffecter des ressources à d'autres fins (par exemple, une fin administrative). Le transfert des ressources à l'unité de base, que ce soit en espèces ou en nature, peut accuser des retards considérables. Le suivi de ces données d'information est essentiel pour déterminer si le système de gestion des finances publiques contribue à appuyer efficacement la prestation des services de base.

Les informations relatives aux ressources que les différents services perçoivent effectivement font souvent défaut. Le système comptable, s'il est suffisamment bien développé, fiable et ponctuel, doit être capable de fournir ces informations. Mais bien souvent, les informations relatives aux dépenses sur le terrain sont souvent incomplètes et peu fiables et le flux d'informations est interrompu par les différents systèmes non reliés, utilisés à différents niveaux d'administration (la majorité des unités de prestation de services primaires sont généralement sous la tutelle des administrations décentralisées). Les systèmes courants de collecte des données autres que les systèmes comptables (c'est-à-dire les systèmes statistiques), peuvent être en place et en mesure de saisir les informations utiles parallèlement aux autres données sur la prestation des services. Les enquêtes de suivi des dépenses publiques, les inspections, les vérifications (réalisées par des vérificateurs internes ou externes) et les autres évaluations ponctuelles peuvent dans ce cas offrir des sources alternatives d'information.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	i) Les systèmes courants de collecte des données ou les systèmes comptables fournissent des informations fiables sur tous les types de ressources perçues en espèces et en nature par les écoles primaires et les centres de santé primaires dans le pays. L'information est consignée dans des rapports au moins tous les ans.
B	i) Les systèmes courants de collecte des données ou les systèmes comptables fournissent des informations fiables sur tous les types de ressources perçues en espèces et en nature par les écoles primaires ou les centres de santé primaires dans une bonne partie du pays, et l'information est consignée dans des rapports au moins tous les ans ; OU des enquêtes spéciales de suivi réalisées au cours des 3 dernières années ont permis de constater le niveau des ressources fournies en espèces et en nature aux écoles primaires et aux centres de santé primaires dans une bonne partie du pays (y compris par échantillonnage représentatif).
C	i) Des enquêtes spéciales de suivi réalisées au cours des 3 dernières années ont permis de constater le niveau des ressources perçues en espèces et en nature par les écoles primaires ou les centres de santé primaires dans une bonne partie du pays OU par les unités primaires de prestation de services au niveau local dans plusieurs autres secteurs.
D	i) Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.

PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Le suivi de l'exécution du budget nécessite qu'une information régulière et dans les délais sur l'exécution du budget soit disponible pour que le Ministère des Finances (et le gouvernement) puisse en suivre l'évolution et, le cas échéant, définir les mesures à prendre pour corriger la situation. Les ministères d'exécution doivent eux aussi disposer de ces informations dans les délais appropriés pour être à même de mener les activités dont ils sont responsables. Le présent indicateur a pour objet d'évaluer la capacité du système comptable à produire des rapports exhaustifs sur tous les aspects du budget (ce qui signifie que les rapports instantanés sur les ressources octroyés aux MDA ne sont pas suffisants). La prise en compte des dépenses aussi bien à la phase de l'engagement que du paiement est déterminante pour le suivi de l'exécution du budget et de l'utilisation des fonds décaissés. La comptabilisation des dépenses effectuées dans le cadre des transferts en faveur des unités déconcentrées de l'administration (notamment les administrations provinciales) doit être incluse.

La répartition, entre le Ministère des Finances et les ministères d'exécution, des responsabilités relatives à la préparation des rapports budgétaires dépend de la nature du système de comptabilité et de paiement en vigueur. Le rôle du Ministère des Finances se limite parfois à faire la synthèse des rapports établis par les différents ministères d'exécution (le cas échéant, des entités déconcentrées) sur la base de leurs livres comptables. Dans d'autres cas, le Ministère des Finances se charge de la saisie des données et de la comptabilité des opérations financières, et le rôle des ministères d'exécution est limité, le cas échéant à s'assurer que les données du Ministère des Finances cadrent bien avec les leurs. Le Ministère des Finances peut, d'autre part, produire des rapports à partir de systèmes comptables informatisés et intégrés. L'essentiel est de veiller à ce que les données soient assez fiables pour être vraiment utiles à toutes les parties.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires
- ii) Emission dans les délais des rapports
- iii) Qualité de l'information

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) La classification des données permet une comparaison directe avec le budget initial. L'information porte sur tous les postes des prévisions budgétaires. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.</p> <p>ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres ou plus souvent, et sont émis dans les 4 semaines suivant la fin de la période.</p> <p>iii) Il n'existe aucune préoccupation majeure en ce qui concerne l'exactitude des données.</p>
B	<p>i) La classification des données permet une comparaison avec le budget, mais seulement au niveau de certains agrégats. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.</p> <p>ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres, et émis dans les 6 semaines suivant la fin du trimestre.</p> <p>iii) Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais les problèmes sont généralement mentionnés dans les rapports et ne compromettent pas leur utilité.</p>
C	<p>i) La comparaison avec le budget n'est possible que pour les principales rubriques administratives. Les dépenses sont saisies à la phase d'engagement ou celle du paiement (mais non aux deux phases).</p> <p>ii) Les rapports sont préparés tous les trimestres (probablement pas pour le premier trimestre), et émis dans les 8 semaines suivant la fin du trimestre.</p> <p>iii) Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.</p>
D	<p>i) La comparaison avec le budget n'est pas possible pour toutes les principales rubriques administratives.</p> <p>ii) Les rapports trimestriels ne sont pas préparés ou sont émis avec plus de 8 semaines de retard.</p> <p>iii) Les données sont trop inexactes pour être d'une quelconque utilité.</p>

PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Les états financiers consolidés de fin d'exercice (pour les pays dont les systèmes administratifs sont basés sur le système francophone : « la loi de règlement » étayée par le CGAF ou par un état d'exécution du budget incluant la balance définitive des comptes) sont essentiels pour la transparence du système de gestion des finances publiques. Pour être complets, ces états doivent donner des informations détaillées sur l'ensemble des ministères, des départements indépendants et des unités déconcentrées. D'autre part, la capacité à préparer les états financiers de fin d'exercice dans les délais prévus est un indicateur clé du bon fonctionnement du système comptable, et de la qualité de l'enregistrement des informations. Dans certains systèmes, les ministères, les départements et les unités déconcentrées publient des états financiers qui sont par la suite consolidés par le Ministère des Finances. Dans les systèmes plus centralisés, toutes les données pour l'établissement des états sont détenues par le Ministère des Finances. La validation des états financiers par certification du vérificateur externe fait l'objet de l'indicateur PI-26. La présentation des états financiers annuels des agences publiques autonomes de l'administration centrale fait l'objet de l'indicateur PI-9.

Pour être véritablement utiles et contribuer à la transparence du système, les états financiers doivent être compréhensibles pour le lecteur, et présenter de manière transparente et cohérente les informations relatives aux opérations financières, aux actifs et aux passifs. C'est l'objectif des normes de l'information financière. Certains pays appliquent leurs propres normes d'information sur les rapports financiers, telles qu'élaborées par l'administration centrale ou par un organisme agréé. Pour être généralement acceptables, ces normes nationales sont habituellement alignées sur des normes internationales, telles que les normes internationales de comptabilité publique (normes IPSAS) de la Fédération internationale des experts-comptables. Certaines de ces normes présentent un intérêt particulier pour les pays ayant adopté un système de comptabilité de droits et devoirs constatés, tandis que d'autres sont mieux adaptées aux besoins des pays à comptabilité de caisse.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) État complet des états financiers
- ii) Soumission dans les délais des états financiers
- iii) Les normes comptables utilisées

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	i) Un état financier consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année et comprend des informations complètes sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif financier. ii) L'état financier est soumis à la vérification externe dans les six mois suivant la fin de l'exercice. iii) Les normes IPSAS ou des normes nationales équivalentes sont appliquées à tous les états.
B	i) Un état financier consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Il comprend, à quelques exceptions près, des informations complètes sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif financier. ii) L'état consolidé de l'administration centrale est présenté à la vérification externe dans les 10 mois qui suivent la fin de l'exercice. iii) Les normes IPSAS ou des normes nationales sont appliquées.
C	i) Un état consolidé de l'administration centrale est préparé chaque année. Les informations sur les recettes, les dépenses et les soldes bancaires peuvent ne pas toujours être complètes, mais les omissions ne sont pas significatives. ii) Les états sont soumis à la vérification externe dans les 15 mois qui suivent la fin de l'exercice. iii) Les états sont présentés selon le même format d'une année à l'autre, et comportent des renseignements sur les normes comptables.
D	i) L'administration centrale ne prépare pas d'état financier consolidé chaque année, OU des informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers OU les dossiers financiers sont trop médiocres pour pouvoir faire l'objet d'une vérification externe. ii) Si les états annuels sont préparés, ils ne sont généralement pas soumis pour vérification externe dans les 15 mois suivant la fin de l'exercice. iii) Les états ne sont pas présentés selon le même format d'une année à l'autre ou aucune information n'est donnée sur les normes comptables utilisées.

PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe¹³

La réalisation d'une vérification externe de haute qualité est un facteur essentiel pour assurer la transparence de l'utilisation des fonds publics. Au nombre des principaux éléments de la qualité d'une vérification externe effective figurent l'étendue de la vérification, la conformité aux normes de vérification pertinentes, dont l'indépendance de l'institution de vérification externe (voir INTOISC et IFAC/IAASB), l'accent mis sur les aspects systémiques et importants de la gestion des finances publiques dans les rapports, et la réalisation d'une vérification financière exhaustive, portant notamment sur l'exactitude des états financiers, la régularité des opérations et le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de passation des marchés. La réalisation d'audits de performance (tels que l'analyse de l'efficience des dépenses dans le cas des principaux contrats d'infrastructure par exemple) fait également partie d'une fonction de vérification de haute qualité.

Le mandat de vérification doit aussi couvrir les fonds extrabudgétaires et les agences autonomes. Ces agences peuvent ne pas toujours faire l'objet de vérification par l'institution supérieure de contrôle des finances publiques si des dispositions prévoient le recours à d'autres organismes de contrôle. Le mandat spécifie les entités et les sources de financement qui font l'objet de vérification au cours d'une année donnée. Lorsque l'institution supérieure de contrôle ne dispose que d'une capacité limitée, elle peut planifier le programme de vérification conformément aux obligations légales de vérification sur plusieurs années afin de veiller à ce que les fonctions et entités les plus importantes ou présentant le plus de risque soient passées en revue tous les ans, tandis que les autres entités et fonctions peuvent l'être moins souvent.

Si la nature exacte de la procédure est, dans une certaine mesure, fonction de l'organisation gouvernementale en place, en règle générale, c'est au pouvoir exécutif (par le biais des entités ayant fait l'objet de la vérification et/ou le ministère des Finances) qu'il appartient de donner suite aux conclusions des rapports de vérification, en corrigeant les erreurs et les faiblesses du système identifiées par les vérificateurs. Le suivi efficace des rapports de vérification inclut la préparation de réponses formelles aux conclusions indiquant les suites à donner ou qui ont déjà été données. Le rapport de vérification externe de l'année suivante peut donner la preuve de la mise en oeuvre des conclusions en précisant la mesure dans laquelle les entités ayant fait l'objet de la vérification ont répondu aux interrogations formulées et mis en oeuvre les recommandations de la vérification.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit).
- ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.
- iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.

¹³ Les termes de contrôle externe et d'institution supérieure de contrôle sont également utilisés.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) Toutes les entités de l'administration centrale font l'objet d'une vérification annuelle portant sur les recettes, les dépenses ainsi que les éléments d'actifs et de passifs. Une série complète de vérification financières et quelques vérifications de la performance sont effectuées, obéissent généralement aux normes de vérification et mettent l'accent sur les aspects systémiques importants.</p> <p>ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 4 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement dans les 4 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.</p> <p>iii) Il existe une preuve manifeste d'un suivi effectif et dans les délais.</p>
B	<p>i) Les entités de l'administration centrale représentant au moins 75 % du total des dépenses¹⁴ font l'objet d'une vérification annuelle, qui porte au minimum sur les recettes et les dépenses. Une série complète de vérification financières est effectuée, obéit généralement aux normes de vérification et met l'accent sur les aspects structurels importants.</p> <p>ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 8 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement dans les 8 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.</p> <p>iii) Une réponse formelle est donnée dans les délais appropriés, mais peu de preuves existent d'un suivi systématique.</p>
C	<p>i) Les entités de l'administration centrale représentant au moins 50 % du total des dépenses font l'objet d'une vérification annuelle. Les vérifications portent pour l'essentiel sur le contrôle des transactions par échantillonnage, mais les rapports soulignent des questions majeures. Des informations partielles sont fournies sur les normes de vérification.</p> <p>ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement dans les 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement dans les 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe..</p> <p>iii) Une réponse formelle est donnée, quoique avec un certain retard ou de manière peu détaillée. Il existe peu de preuve quant à un suivi quelconque.</p>
D	<p>i) Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales ou les vérifications ont une plus couverture plus importante mais ne mettent pas en évidence les questions d'importance majeure.</p> <p>ii) Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentes au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.</p> <p>iii) Peu de preuves existent quant à une réponse donnée ou un suivi.</p>

¹⁴ Ce taux correspond au montant des dépenses des entités couvertes par les activités de vérification annuelle. Il n'indique pas l'échantillon d'opérations sélectionnées par les vérificateurs pour examen au niveau de ces entités.

PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Les autorités législatives sont seules habilitées à autoriser le gouvernement à utiliser les fonds publics, et doivent à cette fin adopter le projet de loi de finances qui leur est présenté chaque année. Si les parlementaires n'examinent pas le projet de loi de finances avec toute la rigueur requise, les pouvoirs dont ils sont investis ne sont pas exercés de manière efficace, et la crédibilité du gouvernement, qui doit rendre compte de son action aux électeurs, peut en souffrir. L'évaluation de l'examen et du débat de la loi de finances par les autorités législatives doit prendre en compte plusieurs éléments d'appréciation, notamment la portée de l'examen, la nature des procédures parlementaires et le temps imparti pour ce processus.

Le caractère approprié des documents du budget communiqués au parlement fait l'objet de l'indicateur PI-6.

La modification du budget en cours d'exercice constitue un élément habituel des processus budgétaires annuels. Pour ne pas compromettre le sens du budget initial, l'autorisation des amendements pouvant être apportés par l'exécutif doit être clairement définie, notamment en fixant des limites à l'augmentation et à la réallocation des dépenses et en précisant les délais de soumission par l'exécutif des amendements pour une approbation rétroactive par le parlement. Ces règles doivent être respectées.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Portée de l'examen par le parlement.
- ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.
- iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).
- iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires, le cadre budgétaire et les priorités à moyen terme ainsi que les détails des dépenses et des recettes.</p> <p>ii) Les procédures parlementaires pour l'examen du budget sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que des comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation.</p> <p>iii) Le parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner les projets de budget.</p> <p>iv) Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif, fixant des limites strictes pour l'ampleur et la nature des modifications et ces règles sont observées de manière systématique.</p>
B	<p>i) Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires et les agrégats pour l'année à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes.</p> <p>ii) Des procédures simples existent pour l'examen du budget par le parlement et sont respectées.</p> <p>iii) Le parlement dispose d'au moins un mois pour examiner les projets de budget.</p> <p>(iv) Il existe des règles claires pour la modification du budget en cours d'exercice par l'exécutif, qui sont généralement respectées, mais elles autorisent des réallocations administratives très importantes.</p>
C	<p>i) Le contrôle parlementaire porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées.</p> <p>ii) Il existe des procédures pour l'examen du budget par le parlement, mais qui sont incomplètes et partiellement observées.</p> <p>iii) Le parlement dispose d'au moins un mois pour examiner les projets de budget.</p> <p>iv) Des règles claires existent, mais ne sont pas toujours observées OU elles autorisent des réallocations administratives très importantes ainsi qu'une augmentation du total des dépenses.</p>
D	<p>i) Le contrôle parlementaire est non existant ou extrêmement limité, OU il n'existe pas de parlement en activité.</p> <p>ii) Les procédures pour l'examen par le parlement sont inexistantes ou non respectées.</p> <p>iii) Le temps alloué à l'examen par le parlement est manifestement insuffisant pour des débats significatifs (sensiblement moins d'un mois).</p> <p>(iv) Des règles régissant les amendements budgétaires en cours d'exercice peuvent exister, mais sont très rudimentaires et peu claires OU ne sont pas généralement respectées.</p>

PI-28 Examen des rapports de vérification externe¹⁵ par le pouvoir législatif.

Le parlement a un rôle clé à jouer dans le contrôle rigoureux de l'exécution du budget qu'il a approuvé. L'examen des rapports de vérification externe et l'audition des parties concernées sur les conclusions de ces rapports sont en général confiés à un comité ou à une commission parlementaire. Le fonctionnement de ce comité ou commission dépend de la disponibilité des ressources techniques et financières et du temps imparti dont il dispose pour l'examen dans les délais des rapports de vérification. Outre l'adoption des recommandations formulées par les vérificateurs externes, le comité peut recommander à l'exécutif la prise de mesures et l'application de sanctions (voir PI-26).

Cet indicateur concerne les entités de l'administration centrale, y compris les agences publiques autonomes, dans la mesure où a) la loi leur fait obligation de présenter les rapports de vérification au parlement ou b) leurs ministères/départements de tutelle doivent répondre aux interrogations du parlement et prendre les mesures adéquates.

Le respect des délais impartis pour l'examen par le parlement peut être contrarié par une augmentation du nombre de rapports de vérification soumis, notamment lorsque des vérificateurs externes s'emploient à rattraper un retard. En de pareilles circonstances, le comité peut décider de donner la priorité aux rapports de vérification qui couvrent les périodes les plus récentes et les entités ayant fait l'objet de vérifications qui ont déjà révélées des antécédents de faible conformité. L'évaluation doit noter favorablement ces éléments de bonne pratique et ne pas se fonder sur le retard que cela a entraîné dans l'examen des rapports couvrant des périodes plus éloignées.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).
- ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.
- iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.

¹⁵ Les termes de contrôle externe et d'institution supérieure de contrôle sont également utilisés.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	<p>i) L'examen des rapports de vérification est généralement achevé par le parlement dans les 3 mois suivant la réception des rapports.</p> <p>ii) Des auditions approfondies portant sur les principales conclusions se tiennent de manière systématique avec les responsables de l'ensemble ou de la majorité des entités ayant fait l'objet de la vérification, d'une vérification négative ou comportant des réserves.</p> <p>iii) Le parlement formule généralement des recommandations à l'intention de l'exécutif et des preuves de leur mise en œuvre existent.</p>
B	<p>i) L'examen des rapports de vérification est généralement achevé par le parlement dans les 6 mois suivant la réception des rapports.</p> <p>ii) Des auditions approfondies sur les principales conclusions se tiennent de manière systématique avec les responsables des entités ayant fait l'objet de la vérification, mais peuvent ne concerner que certaines entités, ayant fait l'objet d'une vérification négative ou comportant des réserves.</p> <p>iii) Des mesures sont recommandées à l'exécutif et des preuves existent que l'exécutif met en œuvre certaines d'entre elles,</p>
C	<p>i) L'examen des rapports de vérification est généralement achevé par le parlement dans les 12 mois suivant la réception des rapports.</p> <p>ii) Des auditions approfondies sur les principales conclusions se tiennent occasionnellement, mais ne concernent que quelques entités ayant fait l'objet de la vérification ou des responsables du ministère des Finances uniquement.</p> <p>iii) Des mesures sont recommandées à l'exécutif qui y donne rarement suite.</p>
D	<p>i) L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas ou nécessite généralement plus de 12 mois.</p> <p>ii) Le parlement ne conduit aucune audition approfondie.</p> <p>iii) Le parlement ne formule aucune recommandation.</p>

D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

L'appui budgétaire direct constitue dans nombre de pays une source importante de recettes pour le gouvernement. La mauvaise prévisibilité des flux d'aide budgétaire affecte la gestion budgétaire de l'État de la même manière que des chocs extérieurs ont une incidence sur le recouvrement des recettes internes. La diminution du montant total de l'aide budgétaire et les retards accusés dans les décaissements en cours d'exercice peuvent avoir de sérieuses conséquences sur la capacité de l'État à exécuter son budget comme prévu.

L'appui budgétaire direct comprend toutes les aides octroyées au Trésor public pour abonder le budget général du gouvernement (aide budgétaire générale) ou celui de secteurs bien déterminés. Lorsqu'ils sont reçus par le Trésor, les fonds sont utilisés conformément aux procédures applicables à toutes les autres recettes générales. L'appui budgétaire direct peut être acheminé par l'intermédiaire de comptes relais séparés ou communs des bailleurs de fonds avant d'être versés au Trésor.

Le texte devra fournir les raisons éventuelles de l'écart constaté entre les prévisions et les décaissements effectifs, qui peuvent inclure la non mise en œuvre ou le retard constaté dans l'application des mesures convenues avec le gouvernement à titre de condition de décaissement.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente).
- ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)

La composante ii) sera évaluée au regard de la ventilation trimestrielle des flux d'aide budgétaire effectifs par rapport à la ventilation conformément aux prévisions. Le retard pondéré de décaissement sera calculé, en multipliant le pourcentage de fonds retardés par le nombre de trimestres que dure le retard (ainsi, si 10 % du flux effectif sont décaissés le quatrième trimestre au lieu du premier trimestre comme prévu, le retard pondéré est de 30 %).

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	i) Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieure de plus de 5% aux prévisions. ii) Des prévisions de décaissements trimestriels ont été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements (pondérés) n'ont pas excédé 25 % au cours de deux des trois dernières années.
B	i) Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieure de plus de 10 % aux prévisions. ii) Des prévisions de décaissements trimestriels ont été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements (pondérés) n'ont pas excédé 25 % au cours de deux des trois dernières années.
C	i) Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été qu'une seule année inférieure de plus de 15 % aux prévisions. ii) Des prévisions de décaissements trimestriels ont été convenues avec les bailleurs de fonds au début ou avant le début de l'exercice budgétaire et les retards effectifs dans les décaissements (pondérés) n'ont pas excédé 50 % au cours de deux des trois dernières années.
D	i) Au cours des trois dernières années, l'appui budgétaire direct effectif n'a été que durant deux années inférieures de plus de 15 % aux prévisions OU aucune prévision complète et ponctuelle pour un ou des exercices n'a été communiquée par les bailleurs de fonds. ii) Les exigences pour l'obtention de la note C (ou au dessus) ne sont pas satisfaites.

D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et de l'aide-programme et l'établissement de rapports y afférents

La prévisibilité des décaissements de l'aide des bailleurs de fond pour les projets et programmes (ci-après désignés «projets») a une incidence sur l'exécution des lignes budgétaires correspondantes. L'appui à un projet peut être dispensé de plusieurs manières, avec des degrés divers de participation de l'administration à la planification et à la gestion des ressources. Un faible degré de participation de l'administration entraîne des problèmes en ce qui concerne la budgétisation des ressources (y compris la présentation des documents du budget pour approbation par le parlement) et l'établissement de rapports sur le décaissement effectif et l'utilisation des fonds (ce qui relèvera de l'entière responsabilité des bailleurs lorsque l'aide est fournie en nature). Si le gouvernement, à travers ses unités dépensières doit être en mesure de rendre compte de l'aide dispensée sous forme de ressources financières (souvent sous forme de financement extrabudgétaire ou à travers des comptes bancaires distincts), il est tributaire des bailleurs de fonds pour les prévisions budgétaires et l'établissement de rapports sur la mise en œuvre pour ce qui est de l'aide en nature. Les rapports des bailleurs de fonds sur les décaissements sont également importants pour le rapprochement des données de décaissement des bailleurs de fonds et les comptes de projet de l'administration publique.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

- i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.
- ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.

Note	Critères minima (méthode de notation : M1)
A	<p>i) Tous les bailleurs de fonds (exception éventuellement faite de quelques bailleurs de fonds dont l'aide est peu significative) fournissent des estimations sur les décaissements de l'aide-projet à des étapes conformes au calendrier budgétaire de l'administration, et dont la ventilation est conforme à la classification du budget de l'administration centrale.</p> <p>ii) Les bailleurs de fonds fournissent les rapports trimestriels dans le mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués, pour au moins 85 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget, avec une ventilation conforme à la classification budgétaire de l'administration centrale.</p>
B	<p>i) Au moins 50 % des bailleurs de fonds (y compris les cinq plus importants) fournissent des estimations sur les décaissements d'aide projet à des étapes conformes au calendrier budgétaire de l'administration, assorties d'une ventilation conforme à la classification budgétaire de l'administration centrale.</p> <p>ii) Les bailleurs de fonds fournissent les rapports trimestriels au cours du mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués pour au moins 70 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget, avec une ventilation conforme à la classification budgétaire de l'administration.</p>
C	<p>i) Au moins 50 % des bailleurs de fonds (y compris les cinq majeurs) fournissent des estimations de décaissement complètes de l'aide-projet pour l'exercice budgétaire à venir de l'administration, au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice. Les prévisions s'articulent autour de la classification du bailleur de fonds et ne sont pas conformes à la classification budgétaire de l'administration centrale.</p> <p>ii) Les bailleurs de fonds fournissent des rapports trimestriels dans les deux mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués pour au moins 50 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget. L'information ne donne pas nécessairement une ventilation conforme à la classification budgétaire du gouvernement.</p>
D	<p>i) Tous les principaux bailleurs de fonds ne fournissent pas d'estimations sur les décaissements de l'aide-projet au moins pour l'exercice budgétaire à venir et au moins trois mois avant le démarrage de cet exercice.</p> <p>ii) Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de rapports trimestriels portant sur les décaissements effectués pour au moins 50 % des prévisions de financement extérieurs des projets inscrites au budget dans les deux mois qui suivent la fin de la période .</p>

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.

Les systèmes nationaux de gestion des fonds sont les mécanismes mis en place dans le cadre général des lois (et des règlements connexes) du pays et exécutés par les entités de gestion classiques de l'administration. L'exigence imposée aux autorités nationales d'utiliser des procédures distinctes (propres aux bailleurs de fonds) pour la gestion des fonds d'aide détourne les ressources nécessaires à la gestion des systèmes nationaux. La situation se complique davantage lorsque chaque bailleur de fonds impose des conditions distinctes. A l'inverse, l'utilisation par les bailleurs de fonds des systèmes nationaux peut contribuer à concentrer les efforts sur l'amélioration et le respect des procédures nationales également pour les opérations financées au plan national.

L'utilisation des procédures nationales signifie que les procédures bancaires, d'approbation, de passation des marchés, comptables, de vérification, de décaissement et d'établissement des rapports sont identiques à celles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics. Tout soutien budgétaire direct et à affectation non spécifique (général ou sectoriel) est géré, par définition, selon les procédures nationales à tous égards. La gestion des autres types de financement des bailleurs de fonds, notamment l'appui budgétaire affecté à une fin particulière, les « basket-funds », le financement des projets au cas par cas peut se faire selon certaines procédures nationales ou aucune de celles-ci.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) La proportion globale des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.

Cette proportion sera calculée sous forme de la moyenne du pourcentage de la part des ressources des bailleurs de fonds qui utilisent les systèmes nationaux pour chacun des quatre domaines que sont respectivement la passation des marchés, les paiements/la comptabilité, la vérification et l'établissement des rapports.

Note	Critères minima (Méthode de notation : M1)
A	i) 90 % ou plus des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.
B	i) 75 % ou plus des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés à selon les procédures nationales.
C	i) 50 % ou plus des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés à selon les procédures nationales.
D	i) Moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide sont gérés conformément aux procédures nationales.

Annexe 2

Le rapport sur la performance de
la gestion des finances publiques

Le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques

L'objet du présent document est de faciliter la préparation du rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PFM-PR) en décrivant l'information fournie par le rapport et en indiquant comment cette information est enregistrée. Il complète le document sur la série des indicateurs de haut niveau de mesure de la performance de la gestion des finances publiques.

Le PFM-PR a pour objet de fournir une évaluation exhaustive et synthétique de la performance de la gestion des finances publiques d'un pays à partir, en particulier, d'une analyse du résultat des indicateurs, et d'évaluer dans quelle mesure les dispositifs institutionnels mis en place par le pays contribuent à la planification et à la mise en œuvre dans les délais des réformes de gestion des finances publiques. Toutes les informations pertinentes sont incluses dans le corps du rapport et les annexes ne sont généralement pas utilisées pour expliquer des aspects détaillés du rapport.

La structure du rapport est la suivante :

STRUCTURE DU PFM-PR
Synthèse de l'évaluation
1. Introduction
2. Données générales sur le pays
2.1. Description de la situation économique du pays
2.2. Description des objectifs budgétaires
2.3. Description du cadre juridique et institutionnel pour la gestion des finances publiques
3. Évaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques
3.1. Crédibilité du budget
3.2. Exhaustivité et transparence
3.3. Budgétisation fondée sur les politiques publiques
3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
3.5. Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers
3.6. Surveillance et vérification externes
3.7. Pratiques des bailleurs de fonds
3.8. Questions propres au pays (le cas échéant)
4. Le processus gouvernemental de réforme
4.1. Description des réformes récentes et en cours
4.2. Facteurs institutionnels contribuant à la planification et la mise en œuvre des réformes
Annexe 1 : Récapitulatif des indicateurs de performance
Annexe 2 : Sources d'information

Le reste du document donne des indications sur les informations contenues dans le rapport et la façon dont elles sont présentées dans le document. Il suit la structure du PFM-PR.

Synthèse de l'évaluation

Cette section vise à présenter une vision stratégique et synthétique de la performance de la gestion des finances publiques, en montrant notamment l'incidence du système de gestion des finances publiques sur la réalisation des objectifs de discipline budgétaire, de l'allocation stratégique des ressources et de la prestation efficiente des services publics.

La longueur indicative de cette section est de trois à quatre pages.

La synthèse de l'évaluation fournit les éléments d'information suivants :

i) Récapitulatif de l'Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques

L'évaluation détaillée, fondée sur l'analyse des indicateurs, est récapitulée sur la base des six dimensions essentielles du système de gestion des finances publiques identifiées dans le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques :

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. **Budgétisation fondée sur les politiques nationales** — Le budget est établi en tenant dûment 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 des informations et rapports financiers** — Des documents comptables appropriés et des informations sont produits, conservés et diffusés pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et des rapports à établir.
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.

En présentant une synthèse de la performance du système de gestion des finances publiques, l'analyse a pour but d'en identifier les principaux points faibles et ne se borne pas à reprendre la liste détaillée des déficiences répertoriées dans la section 3. Elle met en particulier en lumière les liens d'interdépendance qui existent entre les différentes dimensions, c'est-à-dire la mesure dans laquelle la faible performance de l'une des dimensions risque d'avoir un impact, en relation avec les autres, sur la performance du système de gestion des finances publiques.

ii) Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

Cette partie du rapport analyse dans quelle mesure la performance du système de gestion des finances publiques conforte ou affecte les trois objectifs budgétaires, c'est-à-dire la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics. En d'autres termes, elle explique en quoi les déficiences observées dans le système de gestion des finances publiques ont de l'importance pour le pays. L'évaluation ne vise pas à déterminer dans quelle mesure les objectifs budgétaires ont été atteints (par exemple, si les dépenses engagées via le budget ont eu l'effet souhaité sur la réduction de la pauvreté ou sur d'autres objectifs de la politique publique) ; elle exploite plutôt les données d'information

tirées de l'analyse de la politique budgétaire et de la politique des dépenses (telles qu'elles ressortent de la section 2 du rapport) pour déterminer dans quelle mesure le système de gestion des finances publiques constitue un élément porteur pour la réalisation des objectifs budgétaires.

Le **tableau** de l'Appendice 1 (figurant à la fin du présent document) a pour but de faciliter cette évaluation. Il montre comment une performance insuffisante de la gestion des finances publiques peut affecter la réalisation de la discipline budgétaire, de l'allocation stratégique des ressources et de la mise à disposition efficiente des services publics. Il est structuré autour des six dimensions essentielles de la performance de la gestion des finances publiques et des trois objectifs budgétaires. Ce tableau ne vise pas à établir un lien mécanique entre les déficiences du système de gestion des finances publiques et la réalisation de ces trois objectifs budgétaires; il vise plutôt à stimuler la réflexion sur l'impact des déficiences du système de gestion et à expliquer pourquoi celles-ci sont importantes pour le pays.

iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

Cette partie détermine dans quelle mesure les dispositifs institutionnels mis en place par les pays facilitent le bon déroulement du processus de planification et de mise en œuvre des réformes en temps voulu.

En outre, pour les pays tributaires de l'aide, le rapport décrit les pratiques existantes des bailleurs de fonds en indiquant comment elles influent sur l'efficacité du système de gestion des finances publiques.

Section 1: Introduction

L'introduction vise à expliquer le contexte du rapport d'évaluation ainsi que le processus par lequel le PFM-PR a été préparé et informe sur la portée de l'analyse.

La longueur indicative de cette section est d'une page.

L'introduction donne des précisions sur les éléments suivants :

- ***L'objectif du PFM-PR***, en indiquant notamment les raisons pour lesquelles l'analyse est effectuée en ce moment et l'intérêt qu'elle présente pour les activités en cours dans le pays.
- ***Le processus de préparation du rapport***, dont des renseignements i) sur les bailleurs de fonds associés à la préparation du rapport, ainsi que sur leur rôle et leur contribution (bailleur de fonds chef de file, bailleur de fonds participant, financement, consultations, etc.) et ii) sur la participation du gouvernement à la préparation du rapport.
- ***La méthodologie utilisée pour la préparation du rapport***, par exemple les sources d'information utilisées, les entretiens réalisés, etc.
- ***Le champ de l'évaluation tel qu'il ressort du rapport*** : selon la dévolution des responsabilités aux administrations décentralisées et aux entreprises publiques, la gestion des finances publiques au niveau de l'administration centrale (qui englobe les ministères, les départements, les agences autonomes et les entités déconcentrées) ne

couvrira parfois qu'une partie limitée des dépenses publiques engagées dans un pays. C'est pourquoi le rapport indique la proportion des dépenses publiques engagées par l'administration centrale. L'importance des agences autonomes dans les opérations de l'Etat est précisée étant donné que leurs opérations n'entrent pas dans le système de comptabilité et de gestion du budget de l'administration centrale. Le rapport fournit en outre des indications sur la part relative des dépenses engagées par d'autres entités.

Institutions	Nombre d'entités	% des dépenses publiques totales
Administration centrale*		
Agences publiques autonomes		
Administrations décentralisées		

* Inclut les ministères, les départements et les entités déconcentrées.

Section 2 : Données générales sur le pays

L'objectif de cette section est de fournir des éléments d'information sur le pays dont le système de gestion des finances publiques est évalué, afin de permettre une bonne compréhension du contexte plus large dans lequel s'inscrivent les réformes de ce système, ainsi que les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques du pays concerné.

La longueur indicative de cette section est de quatre à cinq pages.

La section s'articule autour des points suivants et fournit les informations suivantes :

SOUS-SECTION 2.1 : DESCRIPTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU PAYS

- **Le contexte national**, en particulier la population, le niveau de revenu, le pourcentage de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté, le taux de croissance, l'inflation, la structure économique et les principaux problèmes de développement.
- **Le programme de réforme global des autorités nationales**, l'accent étant mis sur les principaux facteurs qui auront probablement une incidence sur la gestion des finances publiques.
- **La logique des réformes du système de gestion des finances publiques** en relation avec le programme global de réformes des autorités nationales.

SOUS SECTION 2.2 : DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES

L'information contenue dans cette sous-section est tirée des analyses de la politique budgétaire et de la politique de dépenses déjà effectuées ainsi que d'autres études pertinentes.

- **Performance budgétaire** : le rapport décrit brièvement les grandes tendances de la discipline budgétaire au cours des trois années écoulées, sur la base des données fournies par le tableau suivant. Il contient en outre d'autres informations pertinentes telles que des données sur le stock de la dette.

Budget de l'administration centrale (en % du PIB)			
	Ex -1	Ex -2	Ex -3
Recettes totales			
- Recettes internes			
- Dons			
Dépenses totales			
- Dépenses hors charges d'intérêt			
- Charges d'intérêt			
Déficit global (dons compris)			
Déficit primaire			
Besoin de financement			
- extérieur			
- intérieur			

- **Allocation des ressources** : le rapport fournit, entre autres, des indications sur les tendances de l'allocation sectorielle des ressources et, si possible, de leur allocation économique. Il fournit également des renseignements sur les priorités de la stratégie nationale (DSRP par exemple) et indique dans quelle mesure les dotations budgétaires reflètent les priorités du gouvernement.

Dotations budgétaires effectives par secteur (en pourcentage des dépenses totales)			
	Ex -1	Ex -2	Ex -3
Santé			
Éducation			
Agriculture			
Etc.			

Dotations budgétaires effectives par classification économique (en pourcentage des dépenses totales)			
	Ex -1	Ex -2	Ex -3
Dépenses de fonctionnement			
- Traitements et salaires			
- Biens et services			
- Charges d'intérêt			
- Transferts			
- Autres dépenses			
Dépenses d'investissement			

- **Des informations complémentaires**, telles que la proportion des ressources allouées au niveau local ou toute information liée à la prestation des services ou à l'efficacité opérationnelle seront incluses dans le rapport si elles sont disponibles.

SOUS-SECTION 2.3 : DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

- **Le cadre juridique** : le rapport décrit les dispositions juridiques qui déterminent les règles fondamentales régissant le système de gestion des finances publiques. Cette partie comprendra une brève description des changements récents introduits dans le cadre juridique, s'ils sont pertinents.
- **Le cadre institutionnel** : le rapport décrit les responsabilités des principales entités chargées de la gestion des finances publiques, notamment les différents niveaux d'administration (administrations centrale et décentralisée), les différentes institutions de l'Etat (pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire) ainsi que les entreprises publiques ou les agences publiques autonomes. Des informations supplémentaires sur les responsabilités générales du Ministère des Finances en matière de gestion des finances publiques, et la répartition des responsabilités entre le ministère des Finances et les ministères techniques seront toujours utiles. Les changements de responsabilités récents peuvent être mentionnés, notamment pour ce qui concerne la décentralisation des dépenses.
- **Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques** : le rapport décrit les principales caractéristiques du système, notamment le degré de centralisation du système de paiement ou le type de contrôle juridictionnel exercé par l'institution supérieure de contrôle.

L'information fournie a un caractère descriptif et n'a pas pour objet de décrire la conformité avec les règles en vigueur ou les rôles effectifs joués par le corps législatif et l'institution supérieure de contrôle. Ces questions sont traitées dans l'évaluation détaillée du système de gestion des finances publiques (section 3).

Section 3 : Évaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances publiques

Cette section a pour objet de présenter une évaluation des éléments clés du système de gestion des finances publiques telle qu'elle ressort des indicateurs, et de rendre compte des progrès faits pour les améliorer.

La structure de la section est la suivante :

- 3.1. Crédibilité du budget**
- 3.2. Exhaustivité et transparence**
- 3.3. Budgétisation fondée sur les politiques nationales**
- 3.4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget**
- 3.5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers**
- 3.6. Surveillance et vérification externes**
- 3.7. Pratiques des bailleurs de fonds**
- 3.8. Questions propres au pays (si nécessaire)**

La longueur indicative de cette section est de dix-huit à vingt pages.

SOUS-SECTIONS 3.1 À 3.7

Chaque sous-section analyse les indicateurs pertinents. Par exemple, la sous-section 3.2 sur la couverture et la transparence passe en revue les indicateurs 5 à 10. Le compte rendu suit l'ordre des indicateurs.

L'examen de chaque indicateur **distingue l'évaluation de la situation présente (analyse basée sur l'indicateur) de la description des mesures de réformes introduites afin de remédier aux déficiences identifiées.** L'évaluation basée sur l'indicateur et l'analyse des progrès réalisés sont présentées dans deux paragraphes différents afin d'éviter une confusion entre la situation telle qu'elle se présente et ce qui se passe sur le plan des réformes.

Compte rendu de l'analyse du résultat des indicateurs

Le compte-rendu de l'analyse fondée sur les indicateurs est fait de la manière suivante :

- Le texte donne des explications claires sur **la performance de chacune des composantes des indicateurs**, ainsi que sur les éléments d'appréciation qui justifient la note attribuée. Chaque composante de l'indicateur est analysée dans le texte et traitée de façon à permettre de comprendre la note spécifique (A, B, C or D) attribuée à la composante.
- Le texte indique les faits concrets (par exemple des données quantitatives), qui ont servi à étayer l'analyse. L'information est aussi précise que possible (par exemple, en termes de quantités, de données et de la période couverte).
- Tout problème concernant **l'actualité ou la fiabilité des données ou des éléments d'appréciation** est signalé.
- S'il n'existe **aucune information** soit pour l'indicateur considéré globalement, soit pour l'une de ses composantes, le texte le mentionne explicitement. S'il est jugé qu'il est quand même possible d'attribuer une note malgré le manque d'information sur l'une des composantes, les éléments qui expliquent le score donné sont indiqués de façon explicite.
- À la fin de l'examen de chaque indicateur, **un tableau** indique la note attribuée, avec une justification succincte de la notation.

Pour compléter la notation de chaque indicateur, un compte-rendu sur les progrès¹⁶ est présenté pour chacun des éléments des indicateurs (le cas échéant, c'est-à-dire si des mesures de réformes ont été prises récemment ou sont en cours). L'objectif est de donner une idée de la dynamique des réformes dans le pays tout en conservant une rigueur suffisante pour évaluer les changements en cours :

Le compte-rendu des progrès observés s'appuie sur des **faits concrets** et il est centré sur les éléments suivants :

¹⁶ Le niveau de performance de la gestion des finances publiques, telle qu'elle ressort des indicateurs, reflète un ensemble de facteurs historiques, politiques, institutionnels et économiques, et n'est pas nécessairement représentatif des efforts faits par le **gouvernement pour améliorer la performance du système de gestion des finances publiques**. L'attribution d'une note plus élevée aux indicateurs peut prendre quelques années compte tenu de l'échelle à quatre points adoptée pour les indicateurs de haut niveau. C'est pourquoi le PFM-PR rend compte dans le texte des progrès enregistrés dans l'amélioration de la performance de la gestion des finances publiques tels qu'elle ressort des indicateurs.

i) **Les améliorations apportées à la performance de la gestion des finances publiques qui ne sont pas saisies par les indicateurs**

Par exemple :

- Indicateur 4 (stock des arriérés et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses) : dans l'année 1, un pays a reçu la note B pour cet indicateur parce que son stock d'arriérés s'élève à 7 % et qu'il a fait depuis peu des efforts pour le réduire. Dans l'année 3, le stock des arriérés se situe à 3 %. La note B est encore attribuée à l'indicateur, mais le rapport devra signaler les progrès accomplis au plan de la réduction des arriérés.
- Indicateur 12 (perspective pluriannuelle de la planification budgétaire, la politique des dépenses publiques) : dans l'année 1, l'estimation des coûts a été établie pour deux des dix stratégies sectorielles d'un pays. Les deux secteurs représentent 35 % du total des dépenses primaires. Dans l'année 3, l'estimation des coûts a été établie pour une stratégie de plus. Le secteur représente 10 % des dépenses primaires totales. Les progrès réalisés n'influent pas sur la note attribuée à l'indicateur, mais le rapport devra signaler l'effort fait pour améliorer la situation.

ii) **Les réformes engagées à ce jour qui n'ont pas encore eu d'incidence sur la performance de la gestion des finances publiques, ou celles pour lesquelles il n'existe pas de preuves de leur impact sur la performance de la gestion des finances.**

Par exemple :

- Indicateur 21 (efficacité de la vérification interne) : dans l'année 1, le pays a reçu la note D pour cet indicateur car il n'existait aucune fonction de vérification interne. Dans l'année 3, un département de vérification interne a été créé au sein du ministère des Finances, mais son activité est encore très faible. La réforme - la création du département de vérification interne - n'a pas encore eu d'incidence sur la performance de la gestion des finances publiques, mais elle devra être notée dans le rapport.
- Indicateur 19 (Compétition, utilisation optimale des ressources et contrôles pour les passations de marchés) : Une nouvelle loi sur la passation des marchés a été adoptée un an auparavant, mais aucune analyse n'a été effectuée depuis lors pour évaluer l'incidence de cette loi sur le recours à une concurrence ouverte pour l'attribution des marchés, etc. Comme rien ne permet d'affirmer que cette législation a eu un impact, la note attribuée pour l'indicateur devra se fonder sur les éléments les plus récents qui permettent d'apprécier les méthodes de passation des marchés, c'est-à-dire, avant l'adoption de la nouvelle loi. Le rapport devra signaler l'existence de la nouvelle loi sur la passation des marchés et le manque d'éléments pour apprécier son impact.

La référence à des programmes de réforme gouvernementaux ou la description d'une conditionnalité imposée par des institutions de financement internationales ou des bailleurs de fonds (c'est-à-dire, des réformes non encore mises en œuvre) n'est pas considérée comme une preuve suffisante de progrès accomplis.

Une flèche pointée vers le haut peut être accolée au score (par exemple, **D▲**) pour indiquer que des progrès ont été faits, mais son utilisation est circonscrite à des cas tels que ceux décrits plus haut, i) les améliorations apportées à la performance de la gestion des finances publiques qui ne sont pas saisies par les indicateurs, et ii) les réformes engagées à ce jour qui n'ont pas encore eu d'incidence sur la performance de la gestion des finances publiques, ou celles pour lesquelles il n'existe pas de preuves de leur impact sur la performance de la gestion des finances.

SOUS-SECTION 3.8

Le PFM-PR fournit des informations sur les **questions particulières aux pays** qui sont indispensables pour avoir une vue d'ensemble de la performance de la gestion des finances publiques et qui ne sont pas pleinement enregistrées par les indicateurs. Cette sous-section est basée sur les données d'information disponibles. Des exemples de questions particulières aux pays sont donnés ci-après :

1) Administrations décentralisées :

Les indicateurs de performance tiennent compte des questions liées aux administrations décentralisées en ce qui concerne la transparence des relations budgétaires intergouvernementales (PI-8), la surveillance du risque budgétaire global (PI-9) et de la capacité des agences et ministères dépensiers à planifier et engager des dépenses conformément au budget et au programme de travail (PI-16). Dans les pays où une proportion importante des dépenses est exécutée au niveau décentralisé et où l'information est disponible, le PFM-PR fournit certaines indications sur le fonctionnement du système de gestion des finances publiques au niveau décentralisé. Toutefois, cette section ne vise pas à remplacer une évaluation effectuée au niveau décentralisé.

2) Entreprises publiques

Les indicateurs de performance tiennent compte des questions liées aux entreprises publiques par rapport à la surveillance du risque budgétaire global (PI-9). Selon l'importance de ces entités, une vue d'ensemble du système de gestion des finances publiques peut nécessiter la description des relations entre l'administration centrale et ces entités, ou la performance de ces entités au regard de la gestion des finances publiques, dans la mesure où il existe des données d'information sur ce point.

3) Gestion des recettes dans les pays dotés d'importantes ressources naturelles

Les recettes que procurent les ressources naturelles peuvent représenter une source importante de revenus pour certains pays et faire l'objet d'arrangements spécifiques au plan de la gestion financière. Si tel est le cas, cette section peut donner des indications sur la performance de ces arrangements.

4) Toute autre question permettant de compléter la vue d'ensemble de la performance de la gestion des finances publiques.

Section 4 : Le processus gouvernemental de réforme

Cette section décrit les progrès accomplis de manière générale par le pays considéré pour améliorer la performance de la gestion des finances publiques et mettre en perspective les facteurs qui sont susceptibles d'influer sur la planification, l'exécution et le suivi des réformes à l'avenir.

La longueur indicative de cette section est de deux à trois pages.

SOUS-SECTION 4.1 : DESCRIPTION DES RÉFORMES RÉCENTES ET EN COURS

Les réformes récentes et en cours les plus importantes sont succinctement récapitulées (étant donné que la section 3 donne une description détaillée de ces réformes) afin d'indiquer les progrès essentiels faits par l'administration centrale pour renforcer le système de gestion des finances publiques.

SOUS-SECTION 4.2 : FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION ET L'EXÉCUTION DES RÉFORMES

Cette partie du rapport présente une **vision prospective** de la mesure dans laquelle les **dispositifs institutionnels** contribuent au processus de planification et d'exécution des réformes.

Les sections qui suivent identifient plusieurs facteurs qui sont susceptibles de soutenir un processus de réformes efficace dans de nombreux pays. Dans chaque cas, cette partie du PFM-PR tient compte des expériences des réformes récentes et en cours et identifie, le cas échéant, les facteurs propres au pays qui viennent s'ajouter à ceux suggérés ci-après.

- **La volonté politique des gouvernants et l'adhésion aux réformes** sont susceptibles de contribuer à un processus efficace de réforme du système de gestion des finances publiques, en déterminant les objectifs, la direction et le rythme des réformes, en clarifiant les responsabilités organisationnelles pour le processus de réforme et en vainquant, le moment venu, les résistances aux réformes. L'évaluation peut examiner le niveau et la nature de l'engagement politique en faveur du processus de réforme, la force des arguments fournis par le gouvernement pour promouvoir les réformes du système de gestion des finances publiques, la façon dont la vision du gouvernement est présentée dans les documents publics (DSRP, stratégie spécifique ou plan d'action concernant le système de gestion des finances publiques, etc.), ainsi que les ressources allouées par le gouvernement aux réformes de gestion des finances publiques. Le cas échéant, des recoupements peuvent être effectués pour déterminer dans quelle mesure le processus de réforme progresse selon les plans du gouvernement.
- **La coordination entre les différents échelons de l'administration** est susceptible de contribuer à un programme de réformes qui améliore l'établissement des priorités et la séquence des réformes, du fait qu'il est tenu compte des capacités des différentes entités et des différents échelons de l'administration pour la planification et la mise en œuvre des réformes. Pour déterminer dans quelle mesure les dispositions nécessaires ont été prises en vue d'assurer la coordination des opérations, on pourra examiner si les entités concernées, et les ministères techniques en particulier, sont associés au processus des prises de décision concernant les réformes, s'il existe des mécanismes pour faire en sorte que les décisions soient prises en temps voulu, en particulier pour les réformes qui couvrent plusieurs secteurs, si les rôles et les responsabilités sont clairement définis pour la mise en œuvre des réformes, et si un centre de liaison a été établi au sein du gouvernement pour coordonner les activités menées par les bailleurs de fonds dans le cadre du processus de réforme de la gestion des finances publiques. L'association du parlement et de la vérification externe au processus de réforme peut être examinée si cet examen est pertinent.

- L'impact des réformes sur la gestion des finances publiques dépendra sans doute de la mesure dans laquelle les dispositions prises permettent d'étayer **un processus de réforme viable**. Dans ce contexte, il pourra être utile d'examiner dans quelle mesure le processus de réforme est piloté par des experts gouvernementaux ou par des conseillers techniques, si les réformes s'accompagnent d'importants programmes de renforcement des capacités et s'il est envisagé des mesures pour la conservation du personnel qualifié. Toute information sur le financement des coûts récurrents liés à la mise en œuvre des réformes pourra être incluse dans le rapport si cela présente un intérêt.

L'évaluation de ces facteurs institutionnels doit être aussi objective que possible et ne s'appuie pas sur les plans ou les engagements du gouvernement. **Le rapport ne formule aucune recommandation** au sujet du programme de réforme du gouvernement et il ne porte aucun jugement sur la question de savoir si le programme de réforme remédie aux déficiences de la gestion des finances publiques, ou si les mesures de réformes sont pertinentes.

PFM-PR Annexe 1

Cette annexe présente un tableau récapitulatif des indicateurs de performance. Pour chacun des indicateurs, il précise la note attribuée en fournissant une explication succincte.

Indicateur	Note	Explication succincte et données importantes utilisées
<i>Exemple pratique</i>		
1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Les dépenses primaires réelles (les projets financés par les bailleurs de fonds non compris) en 2003 étaient de 8 % inférieures aux dépenses initialement prévues au budget, et en 2002 et 2004, respectivement de 4 % et 3 %.

PFM-PR Annexe 2

Cette annexe indique tous les travaux d'analyse qui ont servi à élaborer le PFM-PR. Parmi les exemples possibles, citons les rapports gouvernementaux, les évaluations de la responsabilité financière du pays (CFAA), les revues des dépenses publiques (RDP), les rapports analytiques sur la passation des marchés dans les pays (CPAR), les rapports de vérification, etc.

Appendice 1 : Liens entre les six dimensions d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé et les trois objectifs budgétaires

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Crédibilité du budget	<i>Pour que le budget soit un instrument de mise en œuvre des politiques, il faut qu'il soit réaliste et exécuté tel qu'il a été adopté.</i>		
Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu	Le manque de crédibilité accroît le risque de dépassement du déficit prévu ou d'augmentation du stock d'arriérés . Il peut résulter des pressions induites par des prévisions de recettes trop optimistes et des dotations budgétaires insuffisantes pour les dépenses non discrétionnaires (par ex. les services <i>d'utilité</i> publique, les salaires, les dépenses affectées aux prestations sociales). Il peut aussi résulter du non respect de l'exécution du budget (par ex. des fuites de revenus ou dépenses sous budgétisées).	Le manque de crédibilité du budget peut entraîner des déficits de financement pour les dépenses prioritaires . Ces déficits peuvent être liés aux réductions de plafonds de dépenses résultant de l'insuffisance des recettes, de la sous-estimation du coût des priorités de la politique publique, ou de l'utilisation abusive des ressources.	Les ajustements peuvent affecter de façon disproportionnée les dépenses récurrentes non salariales , ce qui aura probablement un impact important sur l'utilisation efficiente des ressources pour la mise à disposition des services. Le non respect du budget peut conduire à un redéploiement des crédits entre les catégories de dépenses qui traduit des préférences personnelles plutôt qu'un souci d'organisation efficiente des services.

(pour l'utilisation de ce tableau, consulter la page 73)

Exhaustivité et transparence	<i>L'exhaustivité du budget est nécessaire pour s'assurer que toutes les activités et opérations du gouvernement s'inscrivent dans le cadre de la politique budgétaire et qu'elles sont soumises aux dispositifs appropriés de la gestion et de l'établissement des rapports. La transparence est une spécificité importante qui permet une surveillance externe des politiques et programmes publics et de leur exécution.</i>		
Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public	<p>Les activités qui ne sont pas gérées ou rapportées dans le cadre de processus budgétaires appropriés ont peu de chances d'être soumises aux mêmes types d'examens et de contrôles que les opérations inscrites au budget. Cela accroît le risque que ces activités aient lieu sans référence aux objectifs budgétaires fixés par le gouvernement et que les risques potentiels qu'elles comportent ne soient pas pris en compte, d'où un risque accru de dépassement du déficit budgétaire ou de la création de dettes insoutenables pour le gouvernement.</p> <p>Le manque de transparence limite les informations disponibles sur la capacité du gouvernement à maintenir la discipline budgétaire et à gérer les risques budgétaires. Par exemple, lorsque les états financiers sont incomplets ou qu'ils ne sont pas présentés en temps voulu, les marchés financiers ne sont pas en mesure de les examiner valablement.</p>	<p>L'allocation stratégique des ressources est renforcée si toutes les demandes de crédits entrent en concurrence de manière transparente pendant la préparation du budget. Les fonds extrabudgétaires, l'affectation de certaines recettes à des programmes donnés, etc. risquent en particulier d'affecter l'efficacité de la planification stratégique au regard des priorités gouvernementales.</p> <p>Le manque de transparence limite les informations permettant de déterminer si l'utilisation des ressources est conforme aux priorités définies par le gouvernement. Cela réduit la capacité du corps législatif, de la société civile et des médias à évaluer dans quelle mesure le gouvernement met en oeuvre ses engagements prioritaires.</p>	<p>Le manque d'exhaustivité risque de favoriser le gaspillage des ressources et de réduire les prestations de services fournis. Elle réduit les possibilités de comparer l'efficacité et l'efficacité des différents programmes et des ressources qui leur sont consacrées. Elle risque aussi d'encourager les pratiques de clientélisme et de corruption en limitant l'examen minutieux des opérations, des dépenses et des processus de passation des marchés qui ne sont pas intégrés dans les mécanismes de gestion du budget et les rapports financiers.</p> <p>Le manque de transparence limite les informations disponibles sur les ressources allouées aux unités de prestation de services. Cela affaiblit la capacité des collectivités locales à procéder à un examen quelconque des ressources allouées aux unités de prestation de services et utilisées par ces unités.</p>

(pour l'utilisation de ce tableau, consulter la page 73)

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Budgétisation fondée sur les politiques publiques Le budget est élaboré en tenant dûment compte des politiques publiques	<i>Un processus de budgétisation basé sur les politiques publiques permet au gouvernement de planifier l'utilisation des ressources conformément à sa politique budgétaire et à la stratégie nationale.</i>		
	Un mauvais processus de planification mal établi peut conduire à l'établissement d'un budget non conforme au cadre budgétaire et macroéconomique défini par le gouvernement. En particulier, la participation insuffisante du Conseil des ministres peut réduire l'importance donnée aux objectifs budgétaires dans les négociations budgétaires finales. Lorsque les décisions budgétaires avec des répercussions à moyen terme (décisions de dépenses et de recettes, approbation des garanties et programmes sociaux, etc.) ne sont pas bien intégrées dans le processus budgétaire annuel, elles peuvent favoriser l'adoption de politiques non viables.	Le manque de participation des ministères techniques, l'insuffisance de participation du Conseil des ministres ou un cycle budgétaire chaotique risquent d'hypothéquer l'allocation globale des ressources en fonction des priorités du gouvernement et d'accroître les décisions au coup par coup. Le manque de perspectives à moyen terme peut peser sur les décisions relatives à l'allocation des ressources étant donné que la période de temps couverte par un budget annuel est trop courte pour introduire des changements importants dans la composition des dépenses et, que les coûts d'une nouvelle politique peuvent être systématiquement sous-estimés.	Un mauvais processus de planification budgétaire déficient ne permet pas de débattre de l'efficience de l'utilisation des ressources . En particulier, il ne permet pas d'examiner méthodiquement les politiques en vigueur et les nouvelles initiatives. Le manque de perspective pluriannuelle peut conduire à une planification inappropriée des charges récurrentes liées aux décisions d'investissement, et du financement des marchés couvrant plusieurs années.

(pour l'utilisation de ce tableau, consulter la page 73)

<p>Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</p> <p>Le budget est exécuté d'une manière organisée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics.</p>	<p><i>L'exécution du budget doit être prévisible et faire l'objet d'un contrôle pour permettre une gestion efficace de l'exécution des politiques et des programmes.</i></p>		
<p>Une exécution du budget désordonnée, telle que la mauvaise synchronisation des entrées de fonds, des liquidités et des sorties de fonds, peut peser sur la gestion budgétaire, par exemple du fait de l'alourdissement inutile des charges d'intérêt ou des majorations appliquées par les fournisseurs. Lorsque le budget est exécuté de manière désordonnée, il est difficile d'ajuster les agrégats budgétaires en cours d'exercice conformément au cadre budgétaire du fait que l'information sera probablement peu fiable et que l'exécution des décisions sera plus difficile.</p> <p>Des dispositifs de contrôle peu efficaces peuvent favoriser des dépenses (en particulier pour les salaires) supérieures à celles qui sont budgétisées, ou des fuites de revenus, ce qui aura pour effet d'alourdir le déficit, l'endettement ou le stock d'arriérés.</p>	<p>L'exécution désordonnée du budget peut conduire à des redéploiements non planifiés des crédits budgétaires, dans la mesure ou elle peut favoriser le détournement de ressources en faveur de postes peu prioritaires, et donc au détriment des activités prioritaires.</p> <p>Des dispositifs de contrôle peu efficaces peuvent favoriser les dépenses non autorisées et les paiements frauduleux, et donc déboucher sur une composition des dépenses effectives fort différente des dotations budgétaires initiales</p>	<p>Le manque de prévisibilité dans les flux de ressources réduit l'aptitude des unités de prestation de services à planifier et utiliser ces ressources en temps voulu et de manière efficiente. Il peut aussi favoriser l'instauration d'un environnement caractérisé par le contournement systématique des contrôles.</p> <p>La non observation des appels à la concurrence pour les marchés de biens et de services risque fort de réduire l'efficacité des programmes existants du fait qu'elle entraînera un alourdissement du coût d'achat des biens ou l'acquisition de biens de moindre qualité.</p> <p>Lorsque les contrôles des états de paie, des passations de marchés et des processus de dépenses sont insuffisants, cela peut créer des occasions pour des pratiques de corruption, les fuites de revenus et le clientélisme.</p>	

(pour l'utilisation de ce tableau, consulter la page 73)

	Application de règles générales de discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Organisation efficiente des services
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers Des informations et des documents comptables appropriés sont produits, conservés et diffusés pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et de la préparation des rapports.	<i>Des données financières ponctuelles, pertinentes et fiables sont nécessaires pour étayer la gestion financière et budgétaire ainsi que le processus de prises de décision.</i>		
	Le manque de données appropriées produites en temps voulu sur les prévisions de recettes et leur recouvrement, le niveau des liquidités et le flux de dépenses réduit la capacité du gouvernement pour déterminer et contrôler les agrégats budgétaires. Les données sur le niveau des dettes, les garanties, les obligations financières potentielles et le coût des programmes d'investissement à moyen terme sont nécessaires afin de permettre une gestion axée sur la viabilité budgétaire à long terme et l'adoption de politiques tenant compte des ressources disponibles.	Le manque d'information sur le coût des programmes et l'utilisation des ressources réduit la capacité d'allouer les ressources en fonction des priorités gouvernementales. La production régulière de données sur l'exécution du budget permet de suivre l'utilisation des ressources, et facilite aussi l'identification des goulets d'étranglement et des problèmes qui peuvent entraîner des changements importants dans le budget exécuté.	Le manque d'information sur la façon dont les ressources sont fournies et utilisées pour la mise à disposition des services risque de compromettre la planification et la gestion des services. Les déficiences des informations et des documents comptables réduisent les éléments d'appréciation requis pour exécuter efficacement les activités de vérification et de surveillance de l'utilisation des fonds. Elles peuvent favoriser les fuites de revenus, les pratiques de corruption pour les passations de marchés ou l'utilisation des ressources à des fins autres que celles qui étaient prévues.
Surveillance et vérification externes Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.	<i>L'efficacité de l'examen effectué par le corps législatif et par la vérification externe est un élément qui permet de tenir le gouvernement responsable de sa politique budgétaire, de sa politique de dépenses et de la mise en œuvre de ces politiques.</i>		
	Un examen partiel de la politique macro-budgétaire du gouvernement et de son exécution peut réduire les pressions qui s'exercent pour que le gouvernement se préoccupe de la viabilité budgétaire sur le long terme et du respect de ses objectifs budgétaires.	Un examen partiel se traduira probablement par une réduction des pressions qui s'exercent sur le gouvernement pour qu'il alloue les ressources et exécute le budget conformément à ses politiques déclarées.	Un examen partiel réduire la mesure dans laquelle le gouvernement est tenu responsable de la gestion efficace et basée sur les règles des ressources, faute de quoi la valeur des services s'en trouvera probablement diminuée. En outre, une vérification déficiente signifie que la comptabilisation et l'utilisation des fonds ne font pas l'objet d'un examen et d'un contrôle détaillés.

(pour l'utilisation de ce tableau, consulter la page 73)

Annexe 3

Indicateurs originels PI-2, PI-3 et PI-19

PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Lorsque la composition des dépenses varie dans des proportions importantes par rapport au budget initial, ce dernier ne constitue pas un document d'orientation fiable. Pour mesurer cet indicateur, il convient de procéder à une évaluation empirique des résultats en matière de dépenses par rapport aux diverses rubriques budgétaires. Les budgets étant généralement adoptés et gérés sur la base d'une classification administrative (ministères ou agences), l'évaluation doit être de préférence basée sur cette classification ; la classification fonctionnelle peut cependant être utilisée comme alternative. Au niveau administratif, l'écart sera calculé pour les principaux chapitres (votes) budgétaires des MDA, qui sont inclus dans le budget approuvé¹⁷. Si l'on a recours à une classification fonctionnelle, cette classification doit être basée sur les dix principales fonctions du GFS/COFOG.

Les variations du niveau global des dépenses (évalués à PI-1) se traduiront par des variations des lignes budgétaires administratives (et fonctionnelles). Cet indicateur (PI-2) décrit la mesure dans laquelle les réaffectations entre les lignes budgétaires ont contribué à la variation de la composition des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses. Cette évaluation exige que la variation totale de la composition des dépenses soit calculée et comparée à l'écart global des dépenses primaires pour chacun des trois derniers exercices.

La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget, exprimée en pourcentage des dépenses prévues dans le budget, sur la base d'une classification administrative ou fonctionnelle, en utilisant la valeur absolue de la déviation¹⁸. Pour qu'il soit compatible avec l'évaluation dans PI-1, le calcul doit faire abstraction du service de la dette et des dépenses de projet financées par les bailleurs de fonds.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires (telle que définie à PI-1) au cours des trois derniers exercices.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a pas été supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires.
B	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a été qu'une seule année supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires.
C	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a été qu'une seule année supérieure de 10% à l'écart global des dépenses primaires.
D	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été pendant au moins deux années supérieure de 10% à l'écart global des dépenses primaires.

¹⁷ Dans le cas où le nombre des principales rubriques budgétaires est supérieur à 20, la déviation doit être calculée pour les 20 principales rubriques (sur la base des montants) ou pour les principales rubriques qui représentent 75 % des dépenses totales prévues dans le budget si la dernière rubrique porte un numéro supérieur à 20. La déviation pour les chapitres restants doit être déterminée de manière globale, c'est-à-dire comme s'ils constituaient une seule rubrique budgétaire.

¹⁸ Les étapes du calcul au titre de chaque exercice sont les suivantes (un tableau Excel destiné à faciliter le calcul peut être téléchargé à partir du site web du PEFA, à l'adresse www.pefa.org, ainsi qu'un exemple de calcul) :

- Pour chaque rubrique du budget qui a contribué aux dépenses primaires, calculer la déviation entre les dépenses réelles et le budget initial.
- Additionner la valeur absolue des déviations pour toutes les rubriques du budget (valeur absolue = l'écart positif entre les chiffres réels et le budget). Ne pas utiliser des déviations en pourcentage.
- Exprimer cette somme en pourcentage des dépenses primaires totales prévues dans le budget.
- Déduire le pourcentage de la déviation globale des dépenses primaires pour chaque exercice (calculé pour PI-1) pour obtenir le pourcentage de la variation de la composition des dépenses par rapport à la déviation globale des dépenses.
- Se reporter au tableau de notation ci-dessus et établir le nombre d'exercices pendant lesquels les pourcentages ont été supérieurs à 5 ou 10.

PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé.

La précision des prévisions de recettes publiques est un aspect primordial de l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques, dans la mesure où ces prévisions conditionnent l'allocation des crédits budgétaires. L'analyse comparative des recettes prévues et réelles permet de mieux apprécier la qualité des prévisions de recettes publiques.

Des chocs externes impossibles à prévoir peuvent toutefois se produire, sans que leurs conséquences soient pour autant révélatrices de carences de l'administration ; ils doivent alors être expliqués dans le texte. L'étalonnage prévoit une note maximale même si, au cours des trois derniers exercices, la performance en matière des recettes est largement différente des prévisions pendant une année par exemple, suite à un choc externe de grande ampleur intervenu pendant l'exécution du budget.

Pour cet indicateur, il faut s'appuyer autant que possible sur les informations tirées des rapports d'exécution du budget ou des comptes publics définitifs (plutôt que de se fier aux données provenant d'autres sources comme la Direction des impôts ou la banque centrale). Le texte doit expliquer les sources des données ainsi que toute question concernant la cohérence ou la fiabilité des données, qui peut également être mise en évidence par l'évaluation du rapprochement des données sur les recettes publiques dans PI-14.

Composantes à examiner (Méthode de notation M1) :

i) Recettes intérieures réelles collectées par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé.

Note	Critères minima (Méthode M1)
A	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 97 % des recettes internes prévues au budget initial.
B	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 94 % des recettes internes prévues au budget initial
C	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 92 % des recettes internes prévues au budget initial.
D	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles ont été pendant deux années inférieures à 92 % des recettes internes prévues au budget initial.

PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

Des dépenses publiques significatives sont effectuées par le biais de la passation des marchés publics. Un système de passation des marchés performant permet une utilisation optimale des ressources financières. L'expérience montre que la mise en concurrence dans la passation des marchés constitue la meilleure base pour assurer efficacement l'acquisition des biens et services et pour optimiser l'utilisation des ressources permettant la mise en œuvre des programmes et la prestation des services publics. Cet indicateur évalue la qualité et la transparence du cadre réglementaire du système de passation des marchés publics au regard de l'institutionnalisation du recours à la mise en concurrence sur une base ouverte et équitable comme mode privilégié de passation des marchés. Il passe en revue les méthodes alternatives à cette approche basée sur la mise en concurrence, qui peuvent être utilisés lorsqu'ils se justifient dans des situations spécifiques et bien définies.

Le système de passation des marchés publics est soumis au cadre général de contrôle qui existe dans le système de gestion des finances publiques, notamment les mesures de contrôle interne appliquées par les organes d'exécution et les contrôles externes effectués par les vérificateurs externes (se reporter à PI-20, PI-21, PI-22 et PI-26).

L'implication directe des acteurs du secteur privé qui, avec les citoyens, constituent des parties prenantes de premier plan, est une caractéristique importante du processus de passation des marchés publics. Un bon système de passation des marchés fait de la participation de ces parties un élément du système de contrôle en établissant un processus clairement réglementé qui permet l'enregistrement et le traitement dans les délais des réclamations formulées par les acteurs du secteur privé. L'accès au processus et à l'information sur les plaintes permet aux parties prenantes concernées de participer au contrôle du système.

Composantes à examiner (Méthode de notation M2) :

- i) Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur (pourcentage du nombre de marchés passés d'un montant supérieur au seuil).
- ii) Etendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle.
- iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations.

Composante	Critères minima de notation de la composante. Méthode de notation M2
i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	<p>Note = A : Des données précises sur les méthodes de passation des marchés publics existent et indiquent que plus de 75 % des marchés dont le montant est supérieur au seuil fixé sont passés par appel d'offres ouvert.</p> <p>Note = B : Les données disponibles sur la passation des marchés publics montrent que plus de 50 % mais moins de 75% des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé sont passés par appel d'offres ouvert, mais les données peuvent être inexactes.</p> <p>Note = C : Les données disponibles montrent que moins de 50% des marchés d'un montant supérieur au seuil fixé sont passés par voie d'appel d'offres ouvert, mais les données peuvent être inexactes.</p> <p>Note = D : Peu de données existent pour permettre d'évaluer la procédure utilisée pour passer les marchés publics OU il ressort des données disponibles que le recours au système d'appel d'offres ouvert est limité.</p>
ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	<p>Note = A : D'autres méthodes moins concurrentielles sont, en cas d'utilisation, justifiées conformément à des exigences réglementaires claires.</p> <p>Note = B : D'autres méthodes moins concurrentielles sont, en cas d'utilisation, justifiées conformément aux exigences réglementaires.</p> <p>Note = C : La justification de l'utilisation de méthodes moins concurrentielles est peu convaincante ou fait défaut.</p> <p>Note = D : Les exigences réglementaires n'établissent pas clairement la procédure d'appel d'offres ouvert comme mode privilégié de passation des marchés.</p>
iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	<p>Note = A : Un mécanisme (prévu par la loi) est en place pour l'enregistrement et le traitement dans les délais des réclamations liées au processus de passation des marchés et est sous le contrôle d'un organisme externe, avec possibilité pour le public d'avoir accès aux données sur la résolution des réclamations.</p> <p>Note = B : Un mécanisme (prévu par la loi) pour l'enregistrement et le traitement de réclamations liées au processus de passation des marchés fonctionne, mais n'a pas de compétence pour renvoyer la question à une autorité supérieure externe pour règlement.</p> <p>Note = C : Un mécanisme d'enregistrement et de traitement de réclamations liées au processus de passation des marchés est en place, mais sa conception laisse à désirer et elle ne fonctionne pas d'une manière qui permette une résolution en temps opportun des réclamations.</p> <p>Note = D : Aucun mécanisme n'est prévu qui permette l'enregistrement et le traitement des réclamations liées au processus de passation des marchés.</p>

