

GUIDE D'AUTOEVALUATION PEFA-MADAGASCAR

ACCOMPAGNEMENT
COLLECTE DES DONNEES
REDACTION DU RAPPORT



Mario DEHOVE
Expert en Finances Publiques

JUIN 2017

TABLE DES MATIERES	
MODE D'EMPLOI	7
VOLUME1	11
Première partie	13
1.1. Introduction	13
1.2. Champ d'application du cadre	14
1.3. Les indicateurs de performance PEFA	18
1.4. Le rapport PEFA	18
1.5. Structure générale du cadre PEFA	19
Deuxième Partie : indicateur de Performance PEFA	20
2.1. Indications générales pour la notation	20
2.2. Notation des indicateurs à plusieurs composantes	22
2.3. Directives pour la notation de chaque indicateur et chaque composante	24
VOLUME 2	25
Pilier I. Fiabilité du budget	27
Pilier II. Transparence des finances publiques	40
Pilier III. Gestion des actifs et des passifs	70
Pilier IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques	104
VOLUME 3	137
Pilier V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	139
Pilier VI. Comptabilité et reporting	199
Pilier VII. Supervision et audit externes	215
VOLUME 4	237
Partie 3: le rapport PEFA	239
Résumé analytique	241
1. Introduction	243
2. Informations générales sur le pays	246
3. Évaluation de la performance de la GFP	256
4. Conclusions de l'analyse des systèmes de GFP	259
Processus de réforme de la GFP de l'État	267
VOLUME 5	269
Annexe 1. Tableau récapitulatif des indicateurs de performance	271
Annexe 2. Récapitulation des observations formulées sur le cadre de contrôles internes	286
Annexe 3. Sources d'information	287

Le présent GUIDE AUTOEVALUATION PEFA MADAGASCAR a été rédigé par l'expert MARIO DEHOVE. Son contenu relève de sa seule responsabilité et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'opinion de la Banque Africaine de Développement.

TABLE DES ABREVIATIONS

ACCT :	Agence Comptable Centrale du Trésor
AO :	Appel d'Offres
BAD	Banque Africaine de Développement
BCM	Banque centrale de Madagascar
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BM	Banque mondiale
BP	Budget de Programmes
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CC :	Cour des Comptes
CDBF	Conseil de discipline budgétaire et financière
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CF	Contrôle Financier
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
CMBMT	Cadrement macro budgétaire à moyen terme
CMP :	Code des Marchés Publics
CNM :	Commission Nationale des Marchés
COPIL	Comité de pilotage du PSMFP
CRR :	Comité de Réglementation et de Recours
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'intégrité
CSLCC :	Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption
CSSI	Comité stratégique des systèmes d'information
CTD :	Collectivités Territoriales Décentralisées
CUT	Compte unique du Trésor
DAAF :	Direction des Affaires administratives et financières
DAF	Direction (ou directeur) des affaires financières
DBIFA :	Direction de la Brigade des Investigations Financières et de l'Audit
DUE	Délégation de l'Union Européenne.
DEP	Direction (ou directeur) des Etudes et de la Planification
DGAI :	Direction Générale de l'Audit Interne du Ministère des Finances et du Budget
DGB	Direction générale du budget
DGCF	Direction générale du contrôle financier
DGD	Direction générale des douanes
DGE	Direction des grandes entreprises
DGGFPE	Direction générale de la gestion financière du personnel de l'Etat
DGI	Direction Générale des Impôts
DGIGE :	Direction Générale de l'Inspection Générale de l'Etat
DGT	Direction générale du Trésor
DSI	Direction des systèmes d'information
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPIC :	Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial
EPN :	Etablissements Publics Nationaux
EURO	Euro
EX	Exercice budgétaire
FMI :	Fonds Monétaire International
GFP	Gestion des finances publiques
IAASB	Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance
IFAC :	International Federation of Accountants
IGE	Inspection générale d'Etat
IGF	Inspection générale des finances
IIA / IFACI :	Institute of Internal Auditor /Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne
INTOSAI :	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public (de l'IFAC)
ISA :	International Standards on Auditing (normes internationales d'audit)
ISC :	Institutions Supérieures de Contrôle (SAI)
ISO	Organisation internationale de normalisation
ISSAI :	International Standards of Supreme Audit Institutions

ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
LF	Loi de Finances
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFR :	Lois de Finances Rectificatives
LOCS :	Loi organique sur la Cour Suprême
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
LR	Loi de règlement
MDA	Ministères, Départements, Agences (Vocabulaire PEFA)
MEH	Ministère de l'énergie et des hydrocarbures
MEN :	Ministère de l'Education Nationale
MEP	Ministère de l'Economie et de la Planification
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MGA	Ariary malgache
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
MSFP	Manuel de statistiques de finances publiques
MSP	Ministère de la Sante Publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAC :	Pôle Anti-corruption
PCOP	Plan comptable des opérations publiques
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGA :	Paierie Générale d'Antananarivo
PI	Indicateur PEFA
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Programme d'investissement Public
PIPP	Programme d'investissement public prioritaire
PLF	Projet de loi de finances
PLR	Projet de loi de règlement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat public/privé
PTF	Partenaires techniques et financiers
RGA :	Receveur Général d'Antananarivo
RGT :	Receveur général du trésor
RRN	Recettes issues des ressources naturelles
SAMIFIN	Sampana Malagasy ladianaamin'ny Famotsiam-bola
SCPC :	Service Central de Prévention de la Corruption
SE :	Société d'Etat
SFP	Statistiques de finances publiques
SGSP	Système de gestion de la solde et des pensions
SI	Système d'information
SIGFP	Système intégré de gestion des finances publiques (Abréviation internationale)
SIGMP :	Système Informatisé de Gestion des Marchés Publics
SIIGFP	Système Informatisé Intégré de Gestion des Finances Publiques
SMMC :	Société de Manutention des Marchandises Conventionnelles
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption
SREB	Service Régional de l'Exécution Budgétaire
SYGADE	Système de gestion et d'analyse de la dette
SYGECD	Système de Gestion des ECD
TF :	Tribunal Financier
TG	Trésorerie Générale
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
USD	Dollar des Etats-unis
WB	World Bank

MODE D'EMPLOI DU GUIDE

PREAMBULE

Ce guide consolidé est destiné aux évaluateurs qui vont réaliser l'autoévaluation PEFA 2017 de Madagascar. Il a donc une visée d'abord pratique et opérationnelle.

Il rassemble dans une présentation agrégée trois guides :

- Un guide d'accompagnement qui fournit pour chaque partie du rapport type PEFA et chaque indicateur des directives pour l'application du cadre PEFA.
- Un guide de collecte de données donnant pour chaque partie du rapport type du cadre PEFA et chaque indicateur les données à rassembler et leurs sources.
- Un guide de rédaction donnant pour chaque partie du rapport type du cadre PEFA et pour chaque indicateur des indications sur les points à traiter et le plan à adopter.

Il repose principalement sur le *Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques* publié en 2016 (cadre dans la suite) publié en septembre 2016 et sur le volume II du manuel PEFA 2016 *Guide pratique d'évaluation PEFA* publié en août 2016.

Ces deux documents fournissent un ensemble de directives pour l'évaluation et d'indications pour la notation très complet. Mais ils sont surtout destinés aux évaluateurs PEFA experts et peuvent être d'accès non aisé pour des auto évaluateurs.

A la demande des autorités Malgaches, le présent guide s'est donc surtout attaché à préciser les points dont il a semblé qu'ils pourraient paraître difficiles à des auto évaluateurs dont l'expérience dans l'usage du cadre est par définition limitée, à faire apparaître les règles sur lesquelles une attention toute particulière devait être portée, à préciser les éléments probants qui devaient être produits pour la justification des notations, à suggérer des démarches ordonnées d'analyse du domaine de chaque indicateur et de chaque composante, à indiquer la nature et les sources des informations nécessaires à la notation et, enfin, à présenter des propositions de plan de rédaction des différents indicateurs.

PRESENTATION DE LA STRUCTURE DU DOCUMENT

Pour faciliter son utilisation, ce guide suit strictement le plan du cadre, dans toutes ses divisions, parties, sous-parties, et paragraphes. Ainsi :

- Le volume I de ce guide porte sur la première partie : *le PEFA en bref* du cadre.
- Les volumes II et III portent sur la deuxième partie du cadre : *Indicateurs de performance du PEFA*.
- Le volume IV porte sur la partie 3 du cadre : *le rapport PEFA*.
- Le volume 5 concerne *les annexes*.

Pour une présentation qui a paru être la plus commode pour l'utilisateur du guide, chacun de ses développements suit un plan identique : la partie du cadre PEFA traitée est reproduite d'abord in extenso, dans un encadré. Elle est suivie des commentaires qui sont destinés à aider les auto évaluateurs à l'appliquer dans les meilleures conditions.

Les volumes II et III qui portent sur les notations suivent pour tous les indicateurs un même plan :

- *Intitulé de l'indicateur*
- *Encadré* reproduisant la partie du cadre consacrée à l'indicateur, selon le plan du cadre lui-même : description, composition et notation (sous forme de cartouche) champ d'application, période, directives pour l'évaluation, pour l'indicateur, pour chaque composante (toutefois, le champ d'application et la période sont portés directement dans les cartouches de notation sous forme abrégée).
- *Observations* générales, sur les difficultés de la notation et sur les particularités de l'indicateur, ou son importance
- *Application* détaillant les analyses à mener, notamment leur enchaînement et les points de passage obligés de chacune d'elle, pour chaque composante
- *Rédaction* proposant pour l'indicateur un schéma de rédaction précis
- *Enjeux* de l'indicateur pour le resituer dans l'évaluation d'ensemble de la GFP
- *Tableau des informations* à obtenir et des sources à solliciter
- *Entretiens* à mener avec les services ou entités publiques ou privées susceptibles d'aider à l'évaluation
- *Questions à poser* lors de ces entretiens, en plus des explications générales à obtenir sur le domaine de l'indicateur et les informations à demander

Cette présentation implique ainsi que tout le cadre est reproduit dans ce guide et que chacune de ses parties précède directement les commentaires qui s’y réfèrent.

OBSERVATIONS GENERALES

Pour l’élaboration de ce guide, il a paru nécessaire de veiller aux points suivants :

- Les éléments probants : la norme ISSAI 200 donne des indications utiles sur les éléments probants pour les audits. Les évaluateurs doivent s’en inspirer bien que le PEFA ne soit pas un audit, mais une évaluation. Il a été particulièrement mis l’accent dans ce guide sur le fait que la priorité devait être donnée aux éléments probants constitués des pièces matérielles fournies (au sens de « pièces justificatives ») et des « présentations », c’est-à-dire des éléments d’information recueillis par les évaluateurs eux-mêmes lors de visites des services (sur place).
- La constitution de dossiers : selon les pratiques de l’évaluation, l’évaluateur doit constituer une documentation suffisante et accessible pour permettre à un évaluateur expérimenté, n’ayant aucune connaissance antérieure de la GFP évaluée, de comprendre la nature et l’étendue des procédures exécutées pour se conformer aux normes PEFA, les résultats de ces procédures et les résultats probants obtenus, ainsi que les questions importantes relevées au cours de l’évaluation, les conclusions auxquelles elles ont conduit.
- Pour aider les évaluateurs dans leur démarche d’analyse et de notation, des tableaux à remplir ont été quasi systématiquement proposés pour toutes les composantes. Ils permettent de prendre connaissance rapidement et synoptiquement des informations à collecter des éléments probants à rassembler et des analyses à mener. Ils permettent aussi une communication aisée et structurée entre les évaluateurs et les évalués et les évaluateurs entre eux.
- Seules les parties relatives aux informations font expressément référence aux institutions de la République de Madagascar, le reste du guide est présenté sous une forme générale afin de permettre aux évaluateurs de prendre la mesure de la portée générale des normes du PEFA et des conditions spécifiques dans lesquelles elles peuvent s’appliquer à Madagascar.

Le guide s’est arraché à être le plus précis possible, dans les interprétations qu’il fait du cadre. Ce cadre, très nouveau par rapport au précédent, présente encore pour les évaluateurs des difficultés d’interprétation et d’application sur le terrain. Il est possible que ce guide contienne des mésinterprétations qui devront être levées par des discussions avec le secrétariat PEFA et les superviseurs.

VOLUME 1

**PRESENTATION GENERALE
ET
LES PRINCIPES DE NOTATION**

PREMIERE PARTIE : LE PEFA EN BREF

1.1. Introduction

Le Programme « dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability) fournit un cadre d'évaluation et de présentation des forces et faiblesses de la gestion des finances publiques (GFP) au moyen d'indicateurs de performance quantitatifs. Le Cadre PEFA est conçu pour fournir à un instant donné un aperçu de la performance de la GFP, grâce à une méthode qui peut être utilisée pour des évaluations successives et permet d'en suivre l'évolution dans le temps. Il comprend un rapport qui fournit une vue d'ensemble du système de GFP et mesure sa performance sur la base d'éléments probants, à travers 31 indicateurs. Il fournit aussi une évaluation des incidences sur la performance globale du système et précise les résultats qui devraient être attendus de la gestion des finances publiques. Enfin, il offre une base pour la planification des réformes, le dialogue sur la stratégie et les priorités, et le suivi des progrès accomplis.

Le Cadre PEFA aide les pouvoirs publics à améliorer durablement les méthodes de GFP en leur offrant un moyen de mesurer et de suivre leur performance en regard d'une série d'indicateurs couvrant l'ensemble des institutions, des systèmes et des processus intervenant dans le domaine de la gestion des finances publiques. La méthodologie PEFA s'appuie sur les normes et les bonnes pratiques internationales concernant des domaines cruciaux de la GFP, et identifiés comme tels par des praticiens expérimentés. Le Cadre PEFA comprend un rapport sur la performance de la GFP dans un pays donné, qui présente les notes attribuées aux indicateurs sur la base d'éléments documentés et analyse ces résultats à la lumière de faits probants. Il privilégie une démarche pilotée par les pays pour améliorer la performance et réunir les parties prenantes autour d'objectifs communs.

Les rapports PEFA décrivent l'environnement économique du secteur public, examinent la nature de la stratégie et de la planification qui encadrent les politiques publiques, et analysent la manière dont les décisions budgétaires sont appliquées. Les évaluations PEFA examinent les contrôles mis en œuvre par les pouvoirs publics pour garantir que les ressources sont obtenues et utilisées comme prévu. Le Cadre PEFA permet d'évaluer la transparence et le respect du principe de responsabilité en termes d'accès à l'information, de reporting et d'audit, et de dialogue sur les politiques et mesures de GFP. Le Cadre PEFA tient évidemment compte des institutions, des lois, des réglementations et des normes utilisées par les pouvoirs publics dans processus de GFP. Il examine également les résultats de la gestion des finances publiques dans des domaines clés tels que l'exécution budgétaire, l'efficacité des contrôles et le respect des délais en matière de reportings et d'audits.

Les gouvernements utilisent le Cadre PEFA pour se faire une idée de la performance de la gestion de leurs finances publiques. Le cadre sert de base commune pour l'examen de la performance de la GFP au niveau national et infranational. Il est également utilisé par des organisations de la société civile et des institutions internationales de développement. Les notes et rapports PEFA permettent à tous leurs utilisateurs de passer rapidement en revue les forces et faiblesses du système de GFP d'un pays, ainsi que l'incidence de la performance obtenue sur les objectifs fondamentaux de discipline budgétaire, d'allocation stratégique des ressources et d'efficacité des services rendus. L'analyse PEFA contribue ainsi au dialogue sur la nécessité de réformer le système de gestion des finances publique et les priorités à mettre en œuvre.

En plus de fournir des orientations pour l'analyse des indicateurs et la rédaction des rapports, le programme PEFA apporte aux évaluations PEFA, une assistance, un suivi et une analyse. Le Secrétariat PEFA offre des conseils gratuits sur l'utilisation du cadre PEFA comme source d'information pour évaluer et améliorer la performance de la GFP. Cette version 2016 du Cadre PEFA donne un aperçu des principaux éléments de l'évaluation de la performance, notamment son champ d'application, la méthode de mesure de la performance de la GFP et le plan général des rapports. Des informations plus détaillées à l'intention des pouvoirs publics, des chefs de projet, des évaluateurs et des utilisateurs des rapports sont disponibles sur le site web du PEFA (www.pefa.org). On y trouvera également, entre autres, de plus amples renseignements sur le passage de la version 2011 à la version 2016 et des questions touchant plus particulièrement les évaluations au niveau infranational

La présentation met l'accent sur les caractéristiques suivantes du cadre PEFA :

- Son universalité (il s'applique uniformément à tous les systèmes).
- Son champ : le système de la GFP.
- Son objectif : identifier les forces et faiblesses de la GFP.
- Ses références : les « normes et les bonnes pratiques internationales ».
- Le nombre élevé d'indicateur (31 et 94 « composantes »).
- Le caractère quantitatif des indicateurs.
- Le fait que les indicateurs s'ils prennent en compte le cadre juridique portent sur les faits et les pratiques (de facto et non de jure).
- Le fondement objectif des notations sur la base d'éléments documentés et de faits probants (voir pour plus de détail la définition des « éléments probants » retenu par les auditeurs (ISA 500 ; ISSAI 200)) ; ce point est fondamental et doit trouver trace dans le rapport (voir les guides pour la rédaction relatifs à chaque indicateur).
- La comparabilité des évaluations à des dates différentes (PEFA répétés).
- Ses usages ultérieurs : la réforme de la GFP et les progrès de la réforme.

Il n'évoque pas :

- Les sources et bases théoriques des « normes et les bonnes pratiques internationales ».
- La nature exacte du PEFA, (qui est en fait une « évaluation », comme le montre le vocabulaire utilisé et non un audit, ce point est important).
- La possibilité de faire des comparaisons entre les systèmes différents de GFP (en dépit de son universalité).

- Les normes « extra-techniques » du PEFA (les normes d'évaluation, notamment d'indépendance, telles qu'on peut les trouver par exemple dans les normes d'évaluation OCDE : <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47832438.pdf>).
- Les rapports entre les notations et les parties « narratives » du rapport (dans la mesure où les indicateurs appellent des évaluations qui ne font pas l'objet de notations).

1.2. Champ d'application du cadre

Portée des évaluations PEFA

Un bon système de GFP vise à garantir que les politiques publiques sont mises en œuvre comme prévu et qu'elles atteignent leurs objectifs. Un système de GFP ouvert et cohérent est l'un des éléments permettant d'atteindre trois résultats budgétaires et fiscaux :

- **Une discipline budgétaire globale** qui exige un contrôle effectif du budget total et gestion des risques budgétaires.
- **Une allocation stratégique des ressources** qui implique une planification et une exécution du budget conformément aux priorités nationales visant la réalisation des objectifs de politique publique.
- **Une prestation de services efficiente** qui exige d'utiliser au mieux le budget pour obtenir les meilleurs niveaux possibles de services publics dans les limites des ressources disponibles.

Le Cadre PEFA recense les sept piliers de la performance d'un système de GFP ouvert et cohérent indispensables pour atteindre ces résultats. Les sept piliers constituent les éléments clés d'un système de GFP et définissent également ce qu'il est souhaitable et possible de mesurer, à savoir :

- I. Fiabilité du budget.** Le budget national est réaliste et exécuté comme prévu. L'évaluation s'effectue en comparant les recettes et les dépenses exécutées (résultats immédiats obtenus grâce au système de GFP) avec le budget initialement approuvé.
- II. Transparence des finances publiques.** Les informations sur la GFP sont complètes, cohérentes et accessibles aux utilisateurs. Cela requiert une classification budgétaire complète, la transparence de toutes les recettes et dépenses publiques, y compris les transferts intergouvernementaux, la publication des informations sur la performance des services publics et un accès direct aux documents financiers et budgétaires.
- III. Gestion des actifs et des passifs.** Grâce à une gestion efficace des actifs et des passifs, les ressources sont utilisées de manière optimale dans le cadre des investissements publics, les actifs sont comptabilisés et gérés, les risques budgétaires sont identifiés et suivis, et les dettes et garanties sont prudemment planifiées, approuvées et contrôlées.
- IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques.** La stratégie budgétaire et le budget sont élaborés dans le respect des politiques budgétaires gouvernementales, des plans stratégiques, et de prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.
- V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget.** Le budget est exécuté dans le cadre d'un système reposant sur des normes, processus et contrôles internes efficaces, visant à garantir que les ressources soient obtenues et utilisées comme prévu.
- VI. Comptabilité et reporting.** Des données exactes et fiables sont tenues à jour, et les informations sont produites et diffusées en temps voulu pour répondre aux besoins en matière de prise de décisions, de gestion et de reporting.
- VII. Supervision et audit externes.** Les finances publiques sont surveillées de manière indépendante et il existe un dispositif de suivi externe de la mise en œuvre par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées.

Le schéma 1 illustre les liens entre les sept piliers du système de GFP.

Schéma 1 : Les piliers du cadre PEFA et le cycle budgétaire



Au sein de ces grands domaines couverts par les sept piliers, le Cadre PEFA définit 31 indicateurs portant sur les principaux aspects mesurables du système de GFP. Le cadre PEFA utilise les résultats des calculs relatifs à chaque indicateur, qui sont basés sur les données disponibles, pour fournir une évaluation globale du système de GFP par rapport aux sept piliers de sa performance. Il évalue ensuite l'impact probable des niveaux de performance sur la réalisation des trois objectifs budgétaires visés : discipline budgétaire globale, allocation stratégique des ressources et efficacité des services fournis.

Les trois objectifs « externes » de la GFP :

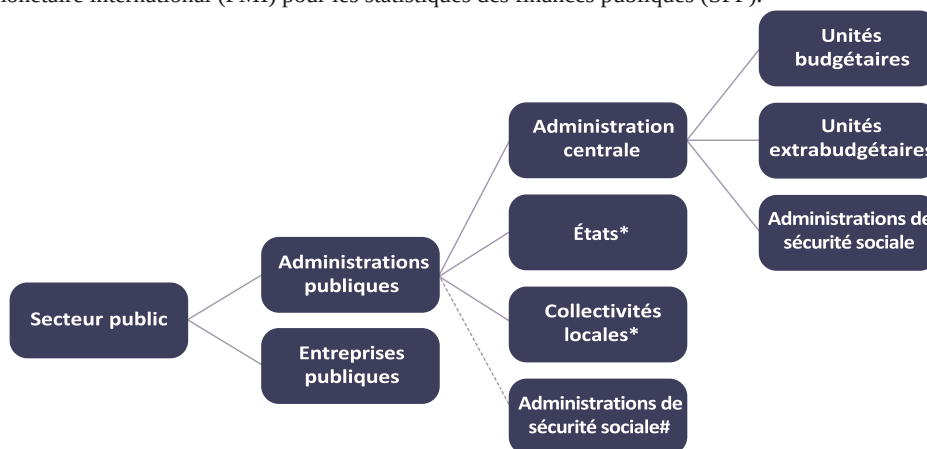
- Une discipline budgétaire globale.
 - Une allocation stratégique des ressources services efficiente.
 - Une prestation de services efficiente
- sont surtout utilisés dans le rapport (dans sa parties 4.3 qui est très importante), ils ne jouent aucun rôle direct et immédiat dans la notation (dans le choix des critères) sauf dans les commentaires portant sur les objectifs des indicateurs.
 - ne sont pas tout à fait sur le même plan (le premier et le troisième sont des objectifs finaux, le deuxième est un objectif intermédiaire) et n'apparaît pas l'objectif de redistribution efficace (par parallélisme avec les objectifs budgétaires de Mundell).

Les sept piliers, comme le montre bien la structure du schéma, sont de nature différente :

- Le pilier 1 est un pilier de « résultat » par rapport à l'objectif de discipline budgétaire.
- Les piliers 2 et 3 sont transversaux et portent sur la transparence et les moyens disponibles pour la fourniture des finances publiques.
- Les piliers 4 à 7 portent sur le cycle budgétaire.

Institutions couvertes par le Cadre PEFA

La méthode PEFA portait initialement sur l'administration centrale, y compris les institutions de supervision et de responsabilité telles que le parlement et les institutions supérieures de contrôle. Le Cadre PEFA est cependant de plus en plus utilisé pour évaluer la performance de la GFP au niveau infranational. La catégorie « Administration centrale » utilisée dans le Cadre PEFA est basée sur la classification établie par le Fonds monétaire international (FMI) pour les statistiques des finances publiques (SFP). La méthode PEFA utilise la terminologie SFP dans la Schéma 2 : Le secteur public et ses principaux éléments, tels que définis dans les SFP et mentionnés dans le Cadre PEFA est basée sur la classification établie par le Fonds monétaire international (FMI) pour les statistiques des finances publiques (SFP).



Source : FMI (2014), *Manuel de statistiques de finances publiques 2014*, op.cit.

* Il peut également exister des unités budgétaires, des unités extrabudgétaires et des administrations de sécurité sociale au niveau des états, des provinces et des administrations locales.

Les administrations de sécurité sociale peuvent être regroupées dans un sous-secteur distinct, comme indiqué dans la case en pointillés.

La méthodologie PEFA utilise la terminologie SFP dans la mesure du possible afin de fournir une base de référence commune, mais cela ne signifie pas que le Cadre PEFA ne s'applique que lorsque la classification SFP est utilisée. Il peut être adapté à des situations où d'autres classifications et normes sont utilisées.

Outre l'administration centrale, les entités recensées dans les SFP comprennent différents échelons d'administrations publiques, ayant leurs propres mécanismes de responsabilité et leurs propres systèmes de GFP tels que budget et système comptable. Il peut s'agir d'états, de provinces ou d'administrations régionales ou locales, y compris des districts et des municipalités. Le schéma 2 résume de manière sommaire les éléments du secteur public, tels que définis dans le manuel SFP 2014.

La série des indicateurs PEFA porte sur toutes les opérations financières de l'échelon administratif couvert par l'évaluation. Par exemple, les activités non budgétaires des administrations publiques sont couvertes par un petit nombre d'indicateurs et désignées comme dépenses et recettes d'unités extrabudgétaires et dépenses et recettes liées aux activités extrabudgétaires d'unités budgétaires (au sein de l'indicateur (PI)-6). Les entreprises publiques sont couvertes par l'indicateur PI-10.

Les administrations infranationales ayant un lien direct avec l'administration centrale sont couvertes par les indicateurs PI-7 et PI10. Les conseils sur les méthodes de mesure fournis dans ce volume ou dans le Manuel PEFA expliquent le lien entre chaque indicateur et les catégories SFP, le cas échéant. Le Cadre PEFA couvre les opérations extérieures à l'administration publique évaluée uniquement dans la mesure où elles ont une incidence sur la performance budgétaire de l'administration centrale.

Le champ du PEFA - et les entités et opérations qui le constituent - doit être bien défini. Sa base est le MSFP 2014 auquel il faut s'y référer (voir l'indicateur PI-6).

Sont faciles à délimiter :

- L'administration budgétaire centrale : ce sont toutes les entités et les opérations comprises directement (non indirectement par l'intermédiaire d'un transfert de ressources, comme une subvention) dans le budget.
- Les administrations infranationales (ce sont les collectivités locales et territoriales).
- Les entreprises publiques au sens strict.

Posent des problèmes de délimitation :

- L'administration extra-budgétaire centrale composée des unités et opérations extra budgétaires qui avec l'administration budgétaire centrale forment l'administration centrale est difficile à identifier et à connaître. Les périmètres dépendent des habitudes juridiques et administratives des pays souvent singulières et évolutives (surtout dans la période récente). Les commentaires de l'indicateur PI-6 qui est consacrée à cette délimitation fournissent les éléments pratiques d'identification et

d'usage des données nécessaires. Même pour les systèmes « francophones », les situations concrètes varient mais l'essentiel est constitué des établissements publics administratifs (EPA) qui disposant d'une autonomie administrative, budgétaire et financière ne sont pas dans le budget de l'Etat.

- Il est très important, en raison de leur poids économique, budgétaire et financier, de bien analyser si les organismes (administrations) de sécurité sociale doivent être ou non compris dans les administrations extrabudgétaires centrales. Si c'est le cas, tous les indicateurs dont le champ est l'administration centrale doivent inclure sans exception les organismes de sécurité sociale. L'indicateur PI-6 indique clairement que les administrations de sécurité sociale doivent être incluses dans les unités extrabudgétaires si leurs opérations ne sont pas dans le budget. Ce qui est un très bon principe dont il faut veiller à la bonne application.
- Certains établissements publics ont un statut intermédiaire entre les entreprises publiques et les administrations extra budgétaires (EPA), tels les EPIC. Il importe d'en analyser les caractéristiques pour les classer. L'application du MSFP par le pays (par l'institution de statistique nationale pour les besoins de la comptabilité nationale) dans le cas où elle est faite, donne les références nécessaires.
- Certains établissements privés (comme les associations) doivent être considérés comme des unités extrabudgétaires.

Cette classification doit être faite dès le début du PEFA et partagée par tous les membres de l'équipe d'évaluateurs. Il est parfois difficile d'en tenir compte dans certains indicateurs portant sur l'administration centrale dans sa totalité en raison du nombre élevé des unités et opérations extrabudgétaires, de leur dispersion et de leur opacité. Au moins prendre en compte les organismes de sécurité sociale, ce qui est aisé. Ce qui implique d'entrer en contact avec eux dès le début de l'évaluation, car leur poids est de nature à influencer fortement la notation.

Ce que le Cadre PEFA ne couvre pas

Les indicateurs PEFA portent sur la performance des éléments clés du système de GFP plutôt que sur l'environnement et les moyens qui permettent au système d'atteindre un certain niveau d'efficacité. Le Cadre PEFA n'évalue donc pas tous les facteurs qui ont une incidence sur la performance de la GFP, tels que le cadre juridique ou les ressources humaines des administrations publiques. Ces questions devraient cependant être abordées par ailleurs, dans le cadre du dialogue sur la réforme de la GFP, une fois le rapport PEFA établi. Outre les évaluations PEFA, une analyse plus poussée comprenant notamment un examen plus détaillé de certains domaines pourra s'avérer nécessaire pour étudier les facteurs affectant la performance du système.

De même, le Cadre PEFA ne donne pas lieu à une analyse de la politique budgétaire et des dépenses publiques, visant à évaluer leur soutenabilité. Il ne sert pas non plus à déterminer dans quelle mesure les dépenses financées par le budget ont produit les effets souhaités sur la réduction de la pauvreté ou la réalisation d'autres objectifs de politique publique, ou si les fonds publics ont été utilisés de manière optimale pour assurer les services publics. Il faudrait pour cela effectuer une analyse plus détaillée des données ou utiliser des indicateurs propres à chaque pays. Les organisations internationales et les institutions de recherche disposent des outils nécessaires pour effectuer ce type d'analyse, comme les revues des dépenses publiques (RDP) effectuées par la Banque mondiale. Le Cadre PEFA vise avant tout à déterminer dans quelle mesure le système de GFP facilite la réalisation de ces objectifs.

Le rapport PEFA ne recommande aucune réforme ni ne formule d'hypothèse sur l'impact que pourraient avoir les réformes en cours sur la performance de la GFP. Cependant, il tient compte des mesures prises par les pouvoirs publics pour réformer le système de GFP en décrivant les mesures récentes ou en cours d'adoption. Il résume donc le programme de réforme du gouvernement, mais sans l'évaluer. Ces considérations aident à déterminer les mesures à prendre après une évaluation PEFA et éclairent le dialogue entre les acteurs qui contribuent à la nouvelle initiative visant à améliorer la GFP.

L'évaluation PEFA ne couvre pas certaines activités de défense, de maintien de l'ordre et de sécurité si les informations nécessaires ne sont pas disponibles, ce qui s'applique à de nombreux indicateurs PEFA, notamment PI-6, PI-12, PI-23 et PI-24.

Les limitations doivent être bien connues, comprises, respectées et expliquées, car elles sont parfois considérées comme infondées par les responsables des entités auxquelles est appliqué le cadre :

- Le rapport ne doit pas comporter de recommandations de réforme. Nombre de rapports ne respectent pas ce principe ou le tourne. Il implique de veiller scrupuleusement à la rédaction et de ne pas présenter les faiblesses du système comme des recommandations. Ex : « les états de personnel ne sont pas directement interfacés aux fichiers de paie » : « les états de paie devront être interfacés aux états de personnel ». Les utilisateurs du PEFA chargés de définir une réforme doivent avoir toute latitude pour agir, notamment en arbitrant entre les réformes selon les moyens et les priorités.
- Les réformes en cours et programmées doivent être mentionnées mais il ne doit pas être porté un jugement sur leur succès ou leur échec et leur présentation doit être bien distinguée de la présentation complète des faiblesses de la situation actuelle pour ne pas en atténuer la force et suggérer une notation « à crédit » (exemple : les états de paie seront interfacés aux états de personnel après la mise en œuvre du plan de réforme.... »).
- Les moyens ne doivent pas être évalués (en fonction des objectifs de l'entité par exemple) mais rien n'empêche de les utiliser comme indice d'efficacité de l'entité et facteurs explicatifs de ses forces ou de ses faiblesses. Pour l'évaluateur la connaissance des moyens dont dispose une entité est un indice pertinent de son niveau potentiel d'activité et de sa capacité à exercer ses missions (notamment pour les contrôles).

- Le cadre juridique n'est pas expressément évalué. Toutefois, s'il établit des normes moins contraignantes que celles que fixent le cadre, ce sont les normes du PEFA qui doivent être appliquées. Ce principe est souvent contesté par les responsables des entités évaluées, surtout si ces normes sont de niveau constitutionnel. Dans ce cas le PEFA constitue une évaluation (négative) de fait de ce cadre.
- Il est important de tenir compte de l'option ouverte par le cadre de mener des investigations et analyses allant au-delà des stricts besoins de la notation : « Outre les évaluations PEFA, une analyse plus poussée comprenant notamment un examen plus détaillé de certains domaines pourra s'avérer nécessaire pour étudier les facteurs affectant la performance du système. ». Les directives pour la notation ou la présentation de certains indicateurs invitent expressément à les faire. Ces cas seront mentionnés dans les parties « application » et « rédaction » des indicateurs correspondants. Ces extensions par rapport à la seule justification des notations doivent rester cependant dans le champ du cadre, respecter ses principes, apporter un complément nécessaire par rapport à l'objectif de l'indicateur et compléter les justifications des notations, sans en entacher la netteté et la rigueur.

Les parties 1.3, 1.4 et 1.5 du cadre à visée introductive qui suivent sont reprises dans ce présent guide pour mémoire, sans commentaire.

1.3 les indicateurs PEFA

Le Cadre PEFA comprend 31 indicateurs de performance qui couvrent les diverses activités de GFP menées par les pouvoirs publics. Les indicateurs sont groupés sous les sept piliers décrits à la section 1.2 :

- I. Fiabilité du budget
- II. Transparence des finances publiques
- III. Gestion des actifs et des passifs
- IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques
- V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
- VI. Comptabilité et reporting
- VII. Supervision et audit externes

Chaque pilier comprend un groupe d'indicateurs qui permettent d'évaluer la performance des principaux systèmes, processus et institutions des administrations publiques. Chaque indicateur comprend lui-même une ou plusieurs dimensions de la performance. On trouvera la liste complète des indicateurs et de leurs composantes aux pages 11 et 12.

Chaque composante d'un indicateur mesure la performance sur une échelle ordinaire à quatre niveaux, A, b, C et D. Le calibrage des composantes est basé sur la présence d'éléments importants pour déterminer le niveau de performance.

La note la plus élevée est attribuée à une composante lorsque l'élément de la GFP considéré répond à une norme de bonne performance reconnue sur le plan international. Les notes attribuées à chaque composante sont agrégées pour obtenir la note globale de chaque indicateur en utilisant une méthode appropriée, selon le degré de corrélation entre les différentes composantes.

La deuxième partie fournit de plus amples détails sur la méthode de calibrage et de notation, ainsi que des conseils pour chaque indicateur

1.4. Le rapport PEFA

Le rapport PEFA a pour objet de présenter une évaluation factuelle, concise et normalisée de la performance de la GFP, basée sur l'analyse des indicateurs et d'autres informations essentielles. Les informations contenues dans le rapport doivent enrichir le dialogue sur la réforme des systèmes.

Le rapport PEFA contient les éléments suivants :

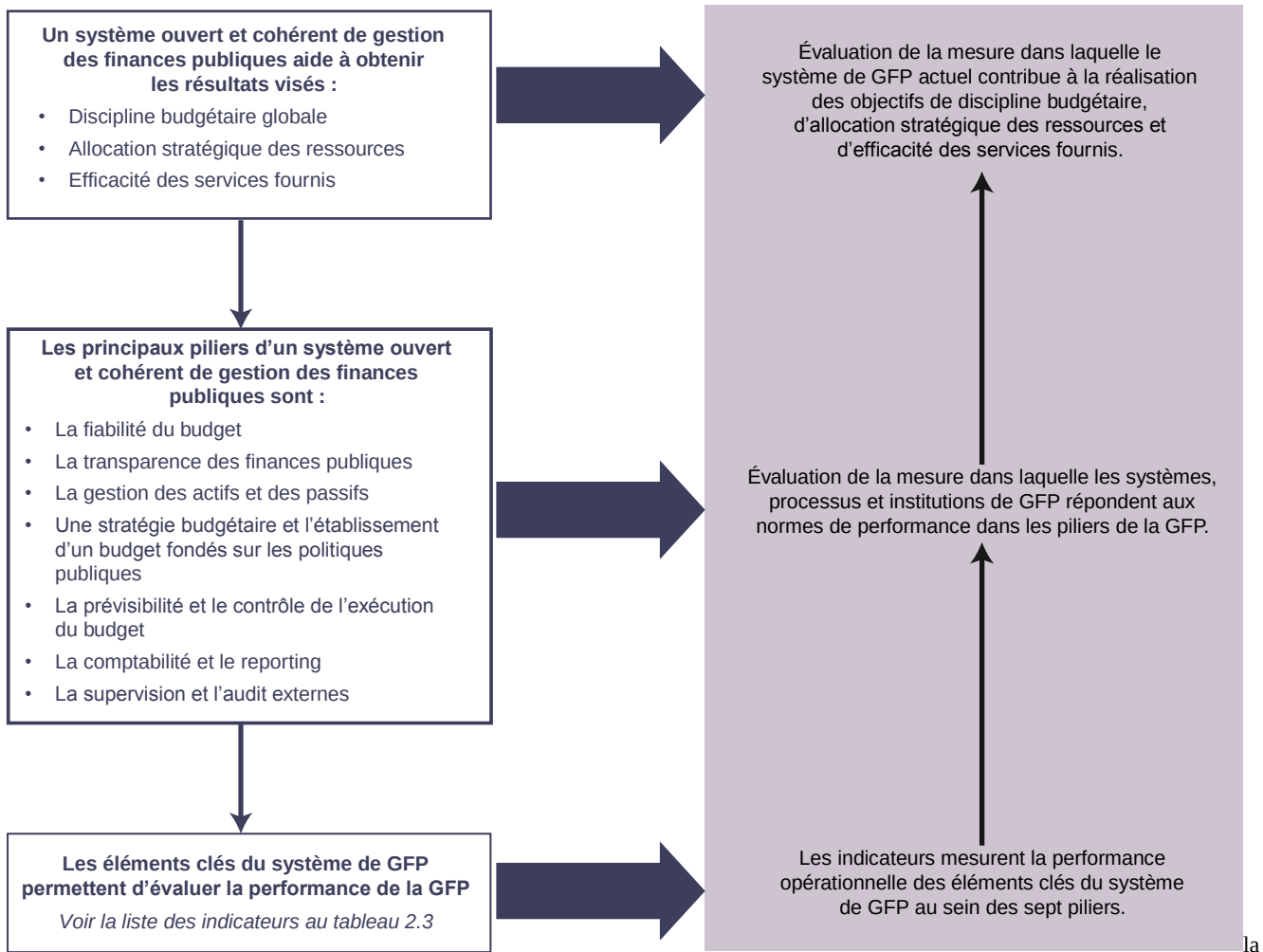
- **Un résumé analytique** qui présente un bref aperçu des principaux constats sur la performance des systèmes, et de leurs implications sur la capacité des administrations publiques à produire les résultats financiers et budgétaires visés.
- **Une introduction** qui explique le contexte et l'objet du rapport ainsi que son processus d'élaboration, en indiquant les institutions couvertes.
- **Un aperçu des informations propres au pays** qui décrit le contexte dans lequel s'inscrivent les résultats obtenus pour les indicateurs et la performance globale de la GFP. Cette section donne un bref aperçu de la situation économique du pays et décrit la structure du secteur public, les résultats budgétaires tels qu'évalués par d'autres travaux d'analyse, ainsi que le cadre juridique et institutionnel de la GFP.
- **Une évaluation de la performance suivant les sept piliers du système de GFP.** Cette section contient l'analyse et l'évaluation des résultats obtenus pour les 31 indicateurs de la performance de la GFP.
- **Les conclusions de l'analyse transversale** qui utilise les informations fournies dans le rapport afin de présenter une évaluation globale du système de GFP du pays. Cette section évalue l'incidence probable de ses forces et faiblesses sur les trois principaux objectifs financiers et budgétaires : discipline budgétaire globale, allocation stratégique des ressources et performance des services fournis.
- **Un aperçu des initiatives prises par les pouvoirs publics pour améliorer la performance de la GFP.** Cette section récapitule la démarche générale suivie pour la réforme de la GFP, notamment les mesures récemment adoptées ou en cours d'adoption par les autorités. Elle évalue les facteurs institutionnels qui auront probablement un impact sur la planification des réformes et leur mise en œuvre dans le futur.

La troisième partie présente d'autres informations et conseils concernant le rapport PEFA.

1.5. Structure générale du cadre PEFA

La structure du cadre PEFA est la suivante :

SCHEMA 3 : Structure générale du PEFZ



DEUXIEME PARTIE : INDICATEURS DE PERFORMANCE DE PEFA

2.1. Indications générales pour la notation

La notation des 31 indicateurs de performance est au cœur du processus PEFA. Pour chaque indicateur, la note prend en compte un certain nombre de composantes qui sont agrégées selon la méthode décrite dans la section 2.2. Chaque composante est notée séparément sur une échelle ordinale à quatre niveaux (A, B, C et D), sur la base de critères précis établis pour chaque composante. Pour justifier l'attribution d'une note à une composante, il faut que tous les critères retenus pour cette note soient satisfaits. Si les critères ne sont que partiellement satisfaits, les conditions requises ne sont pas remplies et la note attribuée doit être celle qui correspond au niveau inférieur de performance pour lequel tous les critères sont satisfaits. La note C correspond au niveau de performance de base pour chaque indicateur et chaque composante, conforme aux bonnes pratiques internationales. La note D signifie soit que l'élément évalué est inférieur au niveau de performance de base ou fait entièrement défaut, soit que les informations disponibles ne permettent pas de noter la composante.

Les principes fondamentaux de notation sont les suivants :

- Les notations reposent sur 31 indicateurs composés de 94 composantes.
- La note d'un indicateur est la résultante des notes de ses composantes qui dépendent de critères et de sous-critères ; ces critères ne délimitent pas nécessairement des zones de notation continues (le bas de la notation supérieure n'est pas nécessairement mitoyenne du haut de la note inférieure) ; si le critère de la note supérieure n'est pas rempli, la note est celle qui au plus lui succède même si la valeur prise par le critère est supérieure à la valeur limite du critère de cette note.
- L'échelle de notation est composé de quatre niveaux décroissant de A à D pour chaque composante.
- C est le niveau de base limite : D et la note, par défaut, si C n'est pas atteint

2.1.1. Attribution de la note D faute d'informations suffisantes

La note D signifie que la performance est inférieure au niveau de base. Cette note est attribuée si la performance observée est inférieure au niveau requis pour obtenir une note plus élevée. C'est pourquoi la note D est attribuée lorsque les informations disponibles ne permettent pas de déterminer le niveau de performance effectif. Dans ce cas, la note D est suivie d'un astérisque (D*) pour faire la distinction avec les cas où elle est attribuée en raison du faible niveau de performance. La note globale des indicateurs à plusieurs composantes dont certaines sont notées D* est calculée de la même façon que pour les indicateurs entièrement notés D. La note globale de l'indicateur n'est *pas suivie d'un astérisque*, et le manque de données n'est donc signalé qu'au niveau des composantes.

D peut être spécifié en D*. D* ne doit être utilisée que si les informations nécessaires à la notation ne sont pas disponibles. Il faut distinguer trois cas :

- L'information n'est pas disponible parce qu'elle ne peut être produite (les éléments de base ne sont pas disponibles).
- L'information peut être produite mais elle ne l'est pas en raison du coût, de l'insuffisance du dispositif, ou de la volonté de ne pas la produire.
- L'information existe, mais elle n'a pas été communiquée aux évaluateurs.

Elle ne doit pas être utilisée quand la notation porte sur la disponibilité de l'information et que cette information n'est pas disponible.

2.1.2. Notation des indicateurs qui ne s'appliquent pas ou ne sont pas utilisés

Il peut exister deux cas dans lesquels aucune note n'est attribuée à un indicateur ou à une composante.

Mention « Non applicable » (NA). Dans certains cas, un indicateur ou une composante ne s'applique pas au système public évalué. Dans ces cas, la mention « NA » est attribuée au lieu d'une note. Dans les cas où une ou plusieurs composantes d'un indicateur multi-composantes ne s'appliquent pas, l'évaluateur procède comme si ces composantes n'existaient pas. Dans certains cas, l'attribution de la note D à un indicateur ou à une composante peut entraîner l'attribution de la mention « NA » à d'autres. Par exemple, s'il n'existe pas de service d'audit interne (PI-26.1), la mention « NA » est attribuée aux autres composantes de l'indicateur PI-26 parce qu'il n'est pas possible d'évaluer ces composantes en l'absence d'un service d'audit interne. De même, s'il n'existe pas de service d'audit externe (PI-30), la mention « NA » est attribuée à l'indicateur PI-31 puisqu'il n'y a aucun rapport d'audit externe à examiner par le pouvoir législatif.

Mention « Non utilisé » (NU). Dans certains cas, il peut être décidé pour diverses raisons de ne pas utiliser un indicateur particulier, par exemple lorsque l'évaluation PEFA est combinée avec une autre évaluation détaillée

de l'indicateur considéré, qui utilise un outil d'évaluation différent. Dans tous ces cas, la mention « NU » est attribuée à la place d'une note.

Il importe de justifier le recours à la mention « NA » ou « NU » dans le rapport PEFA. Les évaluations dans lesquelles moins des deux tiers (21) des indicateurs PEFA sont notés doivent être désignées « évaluation PEFA partielle » pour les distinguer des évaluations qui appliquent intégralement la méthode PEFA.

L'utilisation de la notation NA peut être complexe. Elle est simple dans le cas où les conditions de notation sont font défaut du fait qu'elles supposent une condition préalable (prérequis) manquante dont l'absence a déjà été sanctionnée par une mauvaise notation (ex analyse de l'audit interne qui n'est pas développé, PI-26 faute d'audit interne). Elle est plus complexe lorsqu'une composante porte sur un sous-système de la GFP (audit externe, surveillance du risque des administrations infra nationales etc..) qui peut exister sous des formes différentes dont les performances peuvent être équivalentes mais dont les critères PEFA ne peuvent s'appliquer qu'à une seule de ces formes ou pénalise systématiquement les autres formes parce qu'ils ne leur sont pas adéquats. Dans ce cas, la notation NA correspondrait à une entorse au principe d'universalité de l'outil, mais elle respecterait le principe qui le fonde de s'appuyer sur les « bonnes pratiques internationales », sans exclusives.

2.1.3. Horizon temporel

Les critères de notation peuvent être déterminés sur la base de différents horizons temporels, selon l'indicateur. Ceux-ci sont exposés dans les spécifications propres à chaque indicateur. En règle générale, l'évaluation est basée sur la situation au moment de la collecte des données ou, dans le cas d'activités périodiques, sur la base des activités pertinentes achevées durant le cycle budgétaire le plus récent ou en cours. Pour certaines composantes, il est nécessaire d'obtenir des données portant sur plusieurs exercices ou cycles budgétaires. Dans ce cas, la période pertinente sur laquelle une composante doit être évaluée, et donc pour laquelle il faut obtenir des données, est précisée dans les directives concernant l'indicateur en question.

Pour certains indicateurs, l'évaluation nécessite trois années consécutives de données, auquel cas les données doivent porter sur l'exercice achevé le plus récent pour lequel on dispose de données et sur les deux exercices précédents. Un petit nombre d'indicateurs sont basés sur la performance affichée pour deux de ces trois années. Dans ce cas, on fait en sorte que des événements inhabituels survenus une année anormale, tels que des chocs extérieurs ou des difficultés intérieures imprévues, n'aient aucun impact sur la note.

Les périodes et horizons distingués sont les suivantes :

- Au moment de l'évaluation (noté dans ce guide : AME) (ou à la date de l'évaluation (ADE)) : 20 composantes.
- Dernier exercice clos (noté dans ce guide : DEC) ou achevé¹ (DEA) (18 +19 composantes).
- Trois derniers exercices clos (noté dans ce guide : 3DEC) ou achevé (3DEA) (19 +7 composantes).
- Derniers budgets présentés au parlement (7 composantes).
- Dernier budget à moyen terme (1 composante).
- Les rapports d'audit utilisés en vue de l'évaluation ont été produits au cours des trois derniers exercices clos (1 composante).
- Derniers rapports financiers annuels présentés au parlement (1 composante).
- Rapport financier des trois dernières années (1 composante).

2.1.4. Importance relative

Pour de nombreuses composantes PEFA, l'importance relative des aspects de la performance est une considération importante. Sauf indication contraire, l'importance relative est décrite par les termes standards ci-après pour toute la série d'indicateurs :

- « Tous » signifie 90 % ou plus (en valeur).
- « La plupart » signifie 75 % ou plus (en valeur).
- « La majorité » signifie 50 % ou plus (en valeur).
- « Certains » signifie 25 % ou plus (en valeur).
- « Quelques » signifie moins de 25 % et plus de 10 % (en valeur).

Ces termes standards sont utilisés pour de nombreux indicateurs. Dans chaque cas, ils figurent en italiques pour souligner qu'il s'agit de termes standards.

Ces seuils et cette technique de notation sont utilisés pour 42 composantes.

¹ Le cadre utilise le terme achevé puis (à partir de l'indicateur 15) clos.

2.1.5. Recours à la technique de l'échantillonnage lorsqu'il n'est matériellement pas possible de recueillir des données complètes sur les administrations publiques

En général, les indicateurs PEFA nécessitent que les évaluateurs mesurent la performance de l'ensemble de l'administration centrale, de l'administration budgétaire centrale ou des administrations publiques, ce qui peut s'avérer difficile lorsque les responsabilités sont fortement décentralisées ou si de nombreuses entités jouent un rôle important. Plusieurs indicateurs donnent des orientations sur la sélection des points à évaluer — par exemple l'indicateur PI-11. D'autres indicateurs suggèrent des méthodes d'échantillonnage — par exemple les indicateurs PI-23 et 24. Lorsqu'aucune méthode d'échantillonnage particulière n'est proposée mais qu'il n'est pas possible de recueillir un ensemble complet de données, les évaluateurs peuvent utiliser une méthode d'échantillonnage statistiquement solide, en expliquant pourquoi ils procèdent à un échantillonnage et en justifiant la méthode choisie.

2.1.6. Questions de sécurité nationale et de confidentialité commerciale

Comme indiqué dans la section 1.2, il n'est pas toujours possible, pour des raisons de sécurité nationale, d'obtenir des informations sur certains aspects des fonctions de défense, de maintien de l'ordre et de sécurité. De même, les informations concernant certains projets ou postes de dépenses ne sont pas publiées, pour des raisons de confidentialité commerciale. Dans ce cas, les évaluateurs doivent indiquer ces restrictions soit dans l'introduction du rapport, soit à l'endroit approprié du rapport, ou aux deux endroits à la fois (voir la section 3 dans la troisième partie du présent document.). Les conseils fournis sur la méthode de mesure pour certains indicateurs indiquent d'autres méthodes de notation lorsque les informations ne sont pas publiées pour des raisons de confidentialité commerciale. Dans toute la mesure du possible, les évaluateurs doivent cependant s'assurer que l'absence d'informations publiées est suffisamment justifiée.

2.2. Notation des indicateurs à plusieurs composantes

La plupart des indicateurs ont plusieurs composantes distinctes, qui doivent être évaluées séparément. La note globale attribuée à un indicateur est basée sur les notes attribuées à ses différentes composantes, qui sont agrégées en une note globale pour l'indicateur par la méthode du maillon faible (MF) ou la méthode des moyennes (Mo). Chaque indicateur précise la méthode à employer.

1. Méthode du maillon faible : M1 (MF). Cette méthode est employée pour les indicateurs à plusieurs composantes si les résultats médiocres affichés au titre d'une composante risquent de compromettre l'effet des bons résultats obtenus pour les autres composantes du même indicateur. En d'autres termes, cette méthode s'applique lorsqu'il y a un « *maillon faible* » dans la série interconnectée des composantes de l'indicateur. Il importe, pour déterminer la note globale de l'indicateur, de procéder comme suit :

- Évaluer séparément chaque composante et lui attribuer une note sur le barème de cotation à quatre niveaux.
- La note globale attribuée à l'indicateur est la note la plus faible attribuée à l'une quelconque de ses composantes.
- Lorsqu'une note plus élevée a été attribuée à l'une des autres composantes, ajouter le signe « + » à la note de l'indicateur. Note : il n'est pas possible de retenir la note attribuée à l'une des composantes mieux notées en y ajoutant le signe « - » pour indiquer qu'une composante a obtenu une note moins élevée.

2. Méthode des moyennes : M2 (MO). La note globale attribuée à un indicateur par cette méthode est la *moyenne* des notes attribuées aux composantes de l'indicateur, comme indiqué dans un tableau de conversion (tableau 2.2). Cette méthode doit être utilisée pour certains indicateurs à plusieurs composantes lorsque l'attribution d'une faible note à l'une des composantes de l'indicateur ne compromet pas nécessairement l'effet d'une note élevée attribuée à une autre composante du même indicateur. Bien que toutes les composantes d'un indicateur relèvent du même domaine du système de GFP, certains domaines couverts par une composante peuvent s'améliorer indépendamment des autres domaines. Il importe, pour déterminer la note globale de l'indicateur, de procéder comme suit :

- Évaluer séparément chaque composante et lui attribuer une note sur l'échelle de notation à quatre niveaux.
- Rechercher la section appropriée dans le tableau de conversion établi pour noter les indicateurs par la méthode des moyennes (tableau 1) — en fonction du nombre de composantes de l'indicateur (deux, trois ou quatre).
- Rechercher la ligne du tableau qui correspond aux notes attribuées à chaque composante de l'indicateur ; l'ordre des notes attribuées n'a pas d'importance.
- Sélectionner la note globale correspondante pour l'indicateur.

NOTES ATTRIBUEES AUX COMPOSANTES			NOTES GLOBALES
INDICATEURS A 2 COMPOSANTES			
	D	D	D
	D	C	D+
	D	B	C
	D	A	C+
	C	C	C
	C	B	C+
	C	A	B
	B	B	B
	B	A	B+
	A	A	A
INDICATEURS A 3 COMPOSANTES			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B
B	B	A	B+
B	A	A	A
A	A	A	A

NOTES ATTRIBUEES AUX COMPOSANTES				NOTES GLOBALES
INDICATEURS A 4 COMPOSANTES				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B

La méthode de notation est simple et repose sur la démarche suivante :

- Noter chacune des composantes de chaque indicateur selon l'échelle décrite ci-dessus (cette notation est présentée dans le volume III du guide)).
- Chaque indicateur fait l'objet d'une note synthétique fonction des notations de ses indicateurs (un indicateur peut avoir entre 1 et 4 composantes).
- Selon l'indicateur appliquer l'une des deux méthodes prescrites : M1 (le maillon le plus faible) : M2 (la moyenne) :
 - Pour M1 : la note de l'indicateur est celle de la composante la moins bien notée assortie d'un exposant + s'il existe une autre composante mieux notée.
 - Pour M2 : utiliser le tableau ci-dessus. Il est conseillé pour appliquer ce tableau de classer les notations des composantes dans l'ordre croissant de notation (cet ordre n'a pas d'influence sur la notation) et de suivre l'ordre des colonnes (ex notation des composantes dans leur ordre : CAAD : reclasser les notes selon leur ordre décroissant : DCAA et déterminer la ligne de la notation synthétique de l'indicateur en cherchant dans les D de la première colonne les C de la seconde puis les A de la troisième colonne puis le A de la dernière colonne)°.

2.3 Directives pour la notation de chaque indicateur et chaque composante

La suite de la deuxième partie présente des directives détaillées pour la notation de chaque indicateur. Les directives pour l'évaluation de la performance de la GFP dans le rapport PEFA figurent dans la troisième partie du présent document.

(Pour tableau 2 du cadre : composition des piliers, indicateurs et composantes du cadre voir annexe au présent guide).

VOLUME 2**NOTATION DES INDICATEURS
PILIER I A IV
INDICATEURS
1 A 18**

PILIER 1 Fiabilité du budget

Le pilier I évalue si le budget national est réaliste et exécuté comme prévu. Cette évaluation s'effectue en comparant les recettes et les dépenses exécutées (résultats immédiats obtenus grâce au système de GFP) avec le budget initialement approuvé.

Des budgets réalistes et fiables sont à la base d'une bonne gestion budgétaire et sont essentiels pour la viabilité à long terme des finances publiques.

Le pilier I comprend trois indicateurs :

- PI-1. Dépenses totales exécutées
- PI-2. Composition des dépenses exécutées
- PI-3. Recettes exécutées

Pour constituer une base fiable pour la mise en œuvre des politiques, le budget national doit être exécuté selon les modalités approuvées par le pouvoir législatif.

Les facteurs susceptibles d'influer sur la fiabilité du budget comprennent :

- Les initiatives ou autres décisions en matière de dépenses après l'adoption du budget, en dehors du processus budgétaire annuel ;
- D'importantes réaffectations de crédits entre ministères et programmes ;
- Des estimations de recettes trop optimistes ou autrement peu fiables ;
- Les dons et autres formes d'appui budgétaire offerts par des partenaires de développement en dehors du cycle budgétaire annuel ;
- Des chocs externes comme des catastrophes naturelles ou une conjoncture mondiale ou régionale défavorable.

Source : Guide

Observations

Dans la logique de présentation du cadre, le pilier 1 constitue le « résultat » ou l'objectif global interne de la GFP dont les autres piliers ont pour fonction « d'expliquer » les déterminants, les facteurs qui permettent de le comprendre (voir schéma 1).

Le budget initialement approuvé est le budget préparé l'année précédant l'exercice considéré et voté normalement avant cet exercice.

Ne sont pas pris en compte les objectifs et résultats trop globaux et faisant intervenir d'autres facteurs que la gestion des finances publiques au sens strict.

- Absence de prise en compte de la performance (objectifs et indicateurs de politiques publiques financées par le budget : enseignement, santé, sécurité, lutte contre la pauvreté...) dans ce pilier.
- Absence de prise en compte d'objectifs de stabilité (dette, déficit, critères de convergence dans les organisations régionales) dans ce pilier.
- Absence de prise en compte d'objectifs pluriannuels.

Le concept de budget privilégié, au niveau des résultats, est celui de budget de moyen et de budget de moyens annuel.

Est pleinement respectée l'idée que ce qui est évalué ce n'est pas le contenu des politiques mais leurs conditions de mise en œuvre par le budget. Ce qui implique de ne pas porter de jugement sur les objectifs mais de le faire sur la réalisation des objectifs.

PI-1. Dépenses totales exécutées

Description

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les dépenses totales exécutées correspondent au montant initialement approuvé, tel qu'indiqué dans les documents du budget de l'état et les rapports budgétaires. Cet indicateur comprend une composante.

Composante et notation

Note	Critères minima	
1.1. Dépenses totales exécutées		ABC DEA
A	Les dépenses exécutées totales ont représenté entre 95 % et 105 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.	
B	Les dépenses exécutées totales ont représenté entre 90 % et 110 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.	
C	Les dépenses exécutées totales ont représenté entre 85 % et 115 % du montant total des dépenses approuvées inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.	
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.	

Directives pour l'évaluation

Les dépenses totales couvrent les dépenses prévues et celles survenant à la suite d'événements exceptionnels (tels que les conflits armés ou les catastrophes naturelles), qui peuvent être financées par des crédits provisionnels. Les dépenses financées par des recettes exceptionnelles, y compris les recettes de privatisation, doivent être prises en compte et reportées dans les tableaux budgétaires et les textes explicatifs correspondants. Les dépenses financées de l'extérieur par des prêts ou des dons (s'ils sont inscrits au budget) sont comptabilisées, de même que les crédits provisionnels et les intérêts de la dette. Les dépenses enregistrées dans les comptes d'attente ne sont pas incluses dans le total. Cependant, si les montants inscrits à la clôture d'un exercice dans des comptes d'attente peuvent avoir un impact sur les notes s'ils sont pris en compte dans les calculs, ils peuvent être pris en compte. Dans ce cas, les raisons pour lesquelles ces dépenses sont incluses doivent être clairement exposées dans le rapport PEFA.

Les dépenses réelles exécutées peuvent différer du montant inscrit au budget initial pour des raisons sans lien avec l'exactitude des prévisions — par exemple, par suite d'un choc macroéconomique majeur. Le calibrage de cet indicateur permet de prendre en compte une année inhabituelle ou « aberrante » et vise les écarts par rapport aux prévisions qui sont observés au cours d'au moins deux des trois exercices couverts par l'évaluation.

La méthode de calcul de la note de cette composante est décrite dans un tableur sur le site web du PEFA.

Observations

- L'indicateur PI-4 pourrait être traité avant les indicateurs PI-1 à PI-3.
- L'indicateur peut être lié avec les indicateurs PI-14 et PI-15.

Application

L'application de cet indicateur ne soulève pas de difficultés particulières. Il importe d'être précis et de suivre avec soin sa définition.

- Le budget initial est le budget voté à la fin du précédent exercice. Les modifications ultérieures des autorisations budgétaires décidées par l'exécutif ou par le législateur lui-même ne doivent pas être prises en compte pour la notation (elles font l'objet d'indicateurs autres). (Dans le cas où le budget n'a pas été voté avant la fin de l'exercice, voir le guide).
- Les dépenses à prendre en compte sont, dans le cadre 2016, la somme des dépenses des entités figurant dans le budget (sans y ajouter les dépenses dites extrabudgétaires qui font l'objet d'un indicateur spécifique PI-6) y compris les dépenses sur recettes de privatisation. L'ancien cadre excluait du total des dépenses les dépenses liées à la charge de la dette et les dépenses des projets financés sur des concours extérieurs, considérées comme difficilement prévisibles et trop dépendantes de facteurs ne relevant pas de la responsabilité des autorités nationales (taux d'intérêt, taux de change, comportement des bailleurs). Ce n'est plus le cas.
- Une analyse précise et quantifiée des reports de crédits non consommés (dont le traitement n'est pas précisé dans le cadre le guide) vient utilement éclairer l'analyse.

- Les comptes utilisés peuvent ne pas avoir été audités. Dans le cas où ils ne le sont pas, il importe qu'ils « présentent une « assurance raisonnable » » et les évaluations doivent être considérées, dans le langage du PEFA, comme « préliminaires » (ou dans un langage plus courant « provisoires ») et mis à jour après leur audit. Deux observations méritent d'être faites :
 - o « L'assurance raisonnable » peut être tirée de l'examen des comptabilités passées et des écarts entre compte avant audit et compte après audit.
 - o Les recommandations introduisent l'idée d'évaluation provisoire (ou préliminaire) et de « mise à jour », sans préciser le moment où peut intervenir celle-ci pour le PEFA (sauf qu'elle est postérieure à l'audit).

Audit, certification, jugement

Dans cette partie le guide (p. 27) distingue trois types d'examen des comptes : l'audit, le jugement et la certification. Il distingue très nettement audit et jugement (ce qui sera utile pour l'application des indicateurs PI-30 et PI-31.). On montrera que cela repose sur des critères clairs au regard des définitions internationales des travaux réalisés par les différents types d'ISC (on examinera ces normes lors des examens de PI-30 et PI-31).

- Le seul problème de notation est celui du contenu de la notion de « dépense exécutée ». Le cadre ne fournit pas de précision. Le guide pratique prescrit de mesurer les dépenses au stade des « paiements » (et non au stade de l'ordonnancement ou de l'engagement pour les systèmes distinguant ces trois phases) lorsque la comptabilité budgétaire est une comptabilité de caisse. A juste titre, car des opérations d'ordonnancement à caractère fictif visant à une présentation plus favorable qu'elle n'est en réalité de l'exécution du budget peuvent être réalisés (et le sont parfois dans certains systèmes) avant paiement. L'exécution d'une dépense n'est absolument certaine qu'après son paiement. Par ailleurs, la comptabilité de caisse (ou de « trésorerie » dans le vocabulaire du PEFA) implique par définition que la dépense n'est considérée comme exécutée et comptabilisée qu'au moment de son paiement (au sens de décaissement). Mais ces données ne sont pas toujours disponibles. Si c'est le cas il importe d'en analyser les raisons. Le PEFA autorise alors d'utiliser les données disponibles.
- Dans le cas d'une comptabilité générale (et non budgétaire) d'engagement (droits constatés), le problème peut se poser d'une autre façon.

Le calcul doit se faire avec des feuilles de calcul Excel préparés par le secrétariat. La feuille de calcul de cet indicateur est identique à celle de PI-2.1, les modalités de son utilisation pour cet indicateur PI-1 seront présentées avec celles exigées par celles de l'indicateur PI-2.1.

Rédaction

La rédaction est courte et factuelle. Elle précise clairement les documents utilisés. Elle indique les raisons principales, notamment les dépenses exceptionnelles difficilement prévisibles, qui expliquent les écarts. Elle mentionne, pour mémoire, les dates et raisons des lois rectificatives et leur portée (les données relatives aux dépenses des lois rectificatives ne doivent pas être reprises dans les tableaux).

Enjeux

- Capacité de prévision économique, budgétaire et administrative des autorités budgétaires nationales des implications économiques, budgétaires et administratives des choix de politique publique (notamment le Ministère chargé des finances) et de l'évolution de leur contexte.
- Capacité du Parlement de faire valoir ses prérogatives budgétaires (notamment limiter les sur dotations systématiques qui donnent de fait à l'exécutif la décision de dépense budgétaire et vide de son contenu en la privant de tout effet l'autorisation parlementaire).
- Efficacité de l'administration dans l'exécution du budget (notamment à engager son exécution le plus tôt possible et à exécuter avec célérité et application les tâches qu'il implique, en particulier dans les systèmes dans lesquels les rémunérations des agents ne font aucune part au mérite).
- Qualité du débat parlementaire et de la participation de la société civile à ce débat budgétaire.
- Précision de l'anticipation par le secteur privé de l'action économique de l'Etat par le biais de son budget.
- Il est important de noter qu'un écart peut être la conséquence aussi bien d'une bonne gestion (économie liée à une bonne gestion des services opérationnels) qu'une mauvaise (activité insuffisante).

Informations

Documents	Source
Nomenclatures budgétaires et comptables	DGB/DGT/ACCT
Dcrets, circulaires, manuels et guides sur les procédures de dépenses	DGB
Budgets annuels adoptés et lois de finances (et budget par fonctions)	DGB
Balances comptables	DCP/ACCT

Etats informatiques sur l'exécution au 31 décembre de l'exercice et à l'issue de la période complémentaire.	DGB
Lois de règlement et rapports sur l'exécution budgétaire (notamment de l'ISC) et dépenses par fonction.	DGB/DCP/CC
CGAP	DCP/ACCT
Report de crédits en fin d'année et règles d'inclusion dans le budget voté et exécutés	DGB/DGT/ACCT
Règlement sur les procédures administratives et comptables de régularisation des dépenses ne suivant pas la procédure normale (y compris les dépenses sur financement extérieur)	DGB/DGT
Dépenses imprévues inscrites au budget et exécutées (par ministère s'il y a lieu).	DGB

Entretiens

- DGB
- DCP
- DGT
- ACCT
- CC
- Parlement

Questions à poser

- Raisons des écarts observés entre le budget voté et le budget exécuté.
- Raisons de la non disponibilité éventuelle des données de décaissement.

PI-2. Composition des dépenses exécutées

Description

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les réaffectations entre les principaux postes budgétaires durant la phase d'exécution ont contribué à modifier la composition des dépenses par rapport au budget initialement approuvé. Il comprend trois composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode **M1 (MF)**.

Composante et notation

Note	Critères minima	M1	
2.1. Composition des dépenses exécutées par fonction		ABC	3DEA
A	La composition des dépenses, classées par programme, unité administrative ou fonction, s'est écartée du budget initial de moins de 5 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
B	La composition des dépenses par programme, unité administrative ou fonction s'est écartée du budget initial de moins de 10 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
C	La composition des dépenses par programme, unité administrative ou fonction s'est écartée du budget initial de moins de 15 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
2.2. Composition des dépenses exécutées par catégorie économique		ABC	3DEA
A	La composition des dépenses, classées par catégorie économique, s'est écartée du budget initial de moins de 5 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
B	La composition des dépenses, classées par catégorie économique, s'est écartée du budget initial de moins de 10 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
C	La composition des dépenses, classées par catégorie économique, s'est écartée du budget initial de moins de 15 % au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
2.3. Dépenses financées sur les réserves pour imprévus		ABC	3DEA
A	Les dépenses financées par des réserves pour dépenses imprévues sont restées, en moyenne, inférieures à 3 % du budget initial.		
B	Les dépenses financées par des réserves pour dépenses imprévues sont restées, en moyenne, comprises entre 3 % et 6 % du budget initial.		
C	Les dépenses financées par des réserves pour dépenses imprévues sont restées, en moyenne, comprises entre 6 % et 10 % du budget initial.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Bien que les fonctions ou les programmes soient la base de comparaison la plus utile pour évaluer l'objectif de la politique budgétaire, les budgets sont généralement adoptés et gérés sur la base d'une classification administrative (ministère/département/agence) et économique. Il convient donc d'utiliser la même base de comparaison pour les crédits budgétaires et l'exécution du budget.

Les dépenses exécutées peuvent différer du montant inscrit au budget initial pour des raisons sans lien avec l'exactitude des prévisions — par exemple, par suite d'un choc macroéconomique majeur. La cotation de cet indicateur permet de prendre en compte une année inhabituelle ou « aberrante » et vise les écarts par rapport aux prévisions qui se produisent au cours d'au moins deux des trois exercices couverts par l'évaluation pour les composantes 2.1 et 2.2. Pour la composante 2.3, on utilise les données des trois derniers exercices achevés.

Si des montants inscrits dans les comptes d'attente en fin d'exercice peuvent, s'ils sont pris en compte, avoir un impact sur la notation de cet indicateur, il convient de le mentionner dans le rapport PEFA. Les évaluateurs devront déterminer si les montants inscrits dans les comptes d'attente sont suffisamment importants pour fausser la notation basée sur les montants inscrits dans les catégories de dépenses utilisées pour cet indicateur. Si la notation risque d'être faussée — par exemple, si les dépenses non imputées représentent plus de 10 % des dépenses annuelles totales — il faudra attribuer la note D aux composantes 2.1 et 2.2, et donc à l'indicateur PI-2.

La composante 2.1 mesure l'écart entre le budget initialement approuvé et la composition des dépenses exécutées, classées par fonction, au cours des trois derniers exercices achevés, à l'exclusion des réserves pour imprévus et des intérêts au titre de la dette. D'autres dépenses doivent être prises en compte — par exemple les dépenses encourues par suite d'événements exceptionnels tels que des conflits armés ou des catastrophes naturelles, les dépenses financées par des recettes exceptionnelles, y compris les recettes de privatisation, les subventions et les transferts de l'administration centrale, ainsi que les apports de bailleurs de fonds inscrits au budget.

Si l'on utilise une classification administrative, il importe de calculer les écarts au niveau des principales rubriques (crédits votés) du budget approuvé pour chaque unité budgétaire. Si une classification fonctionnelle basée sur le système SFP/ CFAP est retenue, il importe de calculer les écarts au niveau des dix principales fonctions de cette classification. Lorsque la classification fonctionnelle utilisée n'est pas basée sur le système SFP/ CFAP, il importe de calculer les écarts par rapport

aux principales rubriques approuvées par le pouvoir législatif. Si une classification par programme est employée, il importe de calculer l'écart au niveau auquel les programmes ont été approuvés par le pouvoir législatif.

Les calculs pour cet indicateur comprennent un ajustement qui vise à éliminer les effets des changements intervenus dans les dépenses totales. Cela consiste à ajuster les résultats budgétaires pour chaque catégorie de dépenses utilisée, en fonction de la différence proportionnelle entre le montant total des dépenses inscrites au budget initial et le montant total des dépenses exécutées au cours de ladite année. L'écart résiduel dans chaque catégorie est entièrement basé sur la valeur absolue des écarts affichés dans une même catégorie et entre catégories, net de tout écart censé provenir d'une modification des dépenses totales. La méthode de calcul de la note de cette composante est décrite dans un tableur sur le site web du PEFA.

La composante 2.2 mesure l'écart entre le budget initialement approuvé et la composition des dépenses exécutées dans la classification économique au cours des trois derniers exercices achevés, **y compris** les intérêts de la dette mais à l'exclusion des réserves pour imprévus.

Il est important de considérer la composition du budget en fonction de la classification économique pour montrer les changements dans différentes catégories d'intrants — par exemple, les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement. Les catégories de dépenses sont les mêmes que pour la composante 2.1, mais elles comprennent également les intérêts de la dette, qui constituent l'une des catégories de la classification économique. Il convient d'effectuer les calculs au niveau de la classification des codes à deux chiffres du système SFP, ou à un niveau équivalent. Si l'on utilise une autre classification, le niveau d'agrégation doit être comparable à celui utilisé dans le système SFP (codes à deux chiffres).

Comme pour la composante 2.1, les effets de l'écart entre les dépenses exécutées totales et le budget initialement approuvé sont éliminés dans les calculs.

La méthode de calcul de la note de cette composante est décrite dans un tableur sur le site web du PEFA.

La composante 2.3 mesure le montant moyen des dépenses effectivement imputées à un crédit provisionnel au cours des trois derniers exercices. Cette composante prend en compte le fait qu'il est prudent de constituer des réserves pour imprévus (sous la forme de crédits provisionnels), à condition que leur montant ne compromette pas la crédibilité du budget. Il peut exister plusieurs réserves de ce type. Il importe que les évaluateurs décrivent dans leur rapport le traitement budgétaire et comptable des crédits provisionnels. La cotation est basée sur le montant des dépenses imputées aux crédits provisionnels, à l'exception des transferts à un fonds d'aide en cas de catastrophe et autres réserves comparables, qui représentent un écart par rapport à l'affectation de fonds à l'appui des politiques.

Lorsque certains éléments du budget sont 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), cela peut aboutir à accroître la variance de la composition du budget. Il est demandé aux évaluateurs d'expliquer dans leur rapport pourquoi les dépenses considérées sont protégées et d'indiquer l'ordre de grandeur de ces dépenses.

Le tableur présenté sur le site web du PEFA pour la composante 2.1 peut également servir à calculer la note de cette composante

Observations

Cet indicateur est le complément direct du précédent tant en termes d'évaluation qu'en termes d'objectif et d'enjeux. PI-1 visait à mesurer le degré de confiance que pouvait inspirer la déclaration budgétaire (prévision technique et engagement politique) initiale de dépense totale, PI-2 a pour objectif d'évaluer le même degré de confiance, mais pour les différentes politiques publiques appréciées à travers leurs responsables institutionnels (les dépenses ministérielles) et leurs traductions fonctionnelles (les dépenses fonctionnelles). Il est aisé à servir à condition d'y mettre du soin et une certaine méticulosité car les modalités de calcul sont techniques et tortueuses. Son interprétation est plus délicate en raison de cette technicité, inévitable dès lors que l'indicateur ayant une ambition de synthétiser en un seul chiffre un nombre élevé d'écarts a recours à des outils statistiques élaborés d'analyse relative (par rapport à l'écart global mesuré dans PI-1) de la variance (des écarts entre les prévisions et les réalisations des budgets par ministère ou fonction).

Les feuilles de calcul doivent être annexées au rapport, ce qui est une exigence fondée (insuffisamment appliquée aux autres indicateurs pour les éléments probants les concernant).

Il importe de bien faire la différence entre cet indicateur et l'indicateur PI-18 dont la composante 4 traite de sujets voisins et liés. Notamment cet indicateur est plus large que ce dernier car il intègre le jeu des sous-consommations de crédits (qui n'enfreignent pas juridiquement les règles visées par PI-18) et les budgets rectificatifs qui peuvent expliquer les écarts.

Application

Composante 1

Il est possible d'utiliser la classification par ministère (ou « mission », niveau de regroupement de programmes formant une « politique » dans le cas d'un budget de programmes retenant le niveau de la « mission », éventuellement différent du ministère) du budget.

La démarche à suivre (qui permet de remplir la feuille de calcul de l'onglet PI-1, PI-2.1 et PI-2.3 du tableur) peut être la suivante pour la première année.

- S'assurer que le découpage des ministères et leurs compétences n'ont pas été modifiés entre le début et la fin de l'exercice.

- Identifier les éventuelles dépenses non affectées.

Pour les dépenses prévues (budget voté) et les dépenses réalisées (budget exécuté).

- Etablir la liste des dépenses des ministères (le champ des dépenses à ce stade est exactement celui de l'indicateur PI-1 (s'y référer : toutes les dépenses hors les charges de remboursement de la dette, mais y compris les intérêts).
- Retirer des dépenses des ministères précédentes les dépenses d'intérêt et les dépenses pour imprévus (pour les intérêts : en général elles sont affectées au seul Ministère chargé des Finances en prévision et en réalisation ; pour les imprévus ils peuvent être dans les dépenses réalisées auxquels ils correspondent dans les budgets des ministères ; il faut alors les isoler).
- Classer les ministères par ordre de dépenses décroissantes précédentes (hors intérêts et imprévus) du budget voté.
- Inscrire les 20 premiers dans les 20 premières lignes de la matrice de calcul relatives à cet indicateur (feuille PI-1 PI-2) lignes 17 à 36 de la table 2 du tableur).
- Faire la somme de tous les autres ministères et inscrire le résultat dans une dernière ligne 21 (ligne 37 de la table 2 du tableur).
- Faire la somme de toutes les dépenses précédentes de tous les ministères y compris 21 (cette somme est faite automatiquement dans la ligne 38 de la table 2 du tableur).

Ce sont ces données (dépenses prévus et réalisés hors intérêts et imprévus par ministère et totales) qui vont être utilisées pour le calcul de PI-2.1 (voir les calculs ci-dessous).

Continuer.

- Inscrire la somme des intérêts enlevés en 4. ci-dessus (utiliser la ligne 39 de la table 2 du tableur).
- Inscrire les dépenses pour imprévus (en prévision et en réalisation) enlevés en 4. ci-dessus (utiliser la ligne 40 de la table 2 du tableur).
- Faire la somme de toutes les dépenses des ministères y compris les intérêts et les imprévus (cette somme est faite automatiquement dans la ligne 41 de la table 2 du tableur).

Ce sont ces données (sommes totales des dépenses y compris dépenses d'intérêts et pour imprévus) calculées automatiquement qui vont être utilisées pour le calcul de PI-1. Il convient de vérifier que ces sommes (qui apparaissent à la ligne 41) sont identiques à celles qui figurent en dépenses totales du budget et en dépenses totales réalisées dans l'état d'exécution du budget (CGAF par exemple ou loi de règlement ou tout autre document sur les comptes annuels).

La mesure de l'écart relatif entre les dépenses prévues et réalisées utilisée pour l'indicateur PI-1 apparaît automatiquement dans la cellule G42 de la table 2 du tableur). On vérifie aisément que la formule utilisée est :

Ecart des dépenses totales réalisées par rapport aux dépenses prévues (en pourcentage) = $1 - ((\text{dépenses totales réalisées} - \text{dépenses totales prévues}) / \text{Dépenses totales prévues (en pourcentage)})$.

Et que cet écart est mesuré sur la base des dépenses dont la nature est celle prescrite par l'indicateur PI-1 (dépenses totales y compris intérêts et imprévus). Ainsi les trois pourcentages s'inscrivant dans les cellules G42, G43, G44 des tables 2, 3, 4 relatives aux trois années des indicateurs PI-1 et PI-2 repris dans les cellules CDE111, CDE112, CDE113 de la table 5 du tableur correspondent aux évaluations des écarts des dépenses totales réalisées par rapport aux dépenses prévues de l'indicateur PI-1.

Le calcul relatif à la composante PI-2.1 de PI-2 est plus indirect et plus complexe. Tous les calculs nécessaires sont automatiquement réalisés par le tableur. Ainsi les écarts relatifs nécessaires à l'établissement de la composante 1 figurent dans les cellules G43, G74, G105 repris dans les cellules FG 111, FG112, FG113 de la table 5.

Pour comprendre le contenu de ces mesures de la variance relative des dépenses réalisées par rapport aux dépenses prévues par ministère et par rapport à l'écart total du total des dépenses, il faut en suivre le calcul. Il se décompose en plusieurs phases (toutes, rappelons-le sont automatiquement réalisées par le tableur).

Phase 1 : par ministère il est établi une dépense prévue dite ajustée : elle correspond à la dépense qui aurait été prévue par ministère si le total des dépenses prévues avait été celui des dépenses réalisées et si la part du ministère dans le total de ces dépenses avait été celle qu'il a dans les dépenses prévues.

Exemple

Dépense/ministère	Prévu	Réalisée	Ajustée
Ministère Mi (i de 1 à 20)	120	150	$= (120/1200)*1300$
Total ministère	1200	1300	

C'est à partir de ces données prévues ajustées que les calculs vont être menés pour arriver au résultat final de PI-2.1.

Phase 2. Pour chaque ministère, est calculé l'écart positif ou négatif (colonne E) puis l'écart en valeur absolue (colonne F) entre la dépense réalisée et la dépense prévue ajustée par ministère.

Phase 3. Est calculé la somme pour tous les ministères de ces écarts (F100).

Phase 4. Rapportée au total du budget prévu (F101) cette somme fournit une évaluation quantitative de l'ampleur des réallocations des dépenses des ministères indépendamment des modifications des dépenses totales de tous les ministères (si le budget total réalisé avait été égal au budget total prévu). Elle fournit la mesure de la variance relative retenue pour la composante PI-2.1.

Composante 2.

La composante 2 au lieu de porter sur les dépenses par politique (retracées à travers les ministères ou les fonctions) porte sur les dépenses par nature économique (dépenses courantes, dépenses en capital...). Elle utilise la nomenclature économique (voir indicateur PI-4). Les calculs sont les mêmes que précédemment et sont automatiquement réalisés par le tableur (onglet PI-2.2). Le champ des dépenses est le même que la composante PI-2.1 à l'exception des dépenses d'intérêt de la dette qui ne sont pas pris en compte dans PI-2.1 mais qui sont réintégrées (ils constituent à eux seuls une catégorie de la nomenclature des dépenses par nature économique) dans PI-2.3. Ce qui veut dire que le champ de cet indicateur est identique à celui de PI-1 mais cette fois en excluant les dépenses imprévues.

Tableau 1 : Résumé des champs des indicateurs PI-1 et PI-2

PI-1	PI-2.1	PI-2.2
Toutes les dépenses (à l'exception des charges de remboursement du principal de la dette, mais y compris les intérêts)	PI-1 moins : *Les dépenses d'intérêt *les dépenses imprévues	PI-1 moins : *les dépenses imprévues Soit : PI-2.1 plus les dépenses d'intérêt

Composante 3

La composante 3 évalue l'utilisation des crédits pour dépenses imprévues par rapport aux dépenses totales prévues. Ce rapport est directement tiré de l'analyse de l'exécution du budget de la composante PI-2.1 qui exige de suivre la consommation de ces dépenses. Elle est directement calculée comme rapport entre les dépenses pour imprévues réalisées et les dépenses totales prévues dans le budget initial (champ PI-1).

Rédaction

Comme PI-1 cet indicateur est plus « conclusif » qu'explicatif. La rédaction doit être courte et factuelle. L'indicateur doit être mis en relation avec l'indicateur PI-18. Les règles concernant les modifications des autorisations budgétaires par l'exécutif en cours d'exercice sont préférentiellement exposées dans la partie relative à ce dernier indicateur.

Composantes 1 et 2

Comme les calculs sont techniques et le résultat très synthétique et peu « parlant », il peut être utile pour les deux premières composantes, d'insérer un tableau des prévisions et réalisations des 10 principaux ministères, qui permettra d'aborder le problème traité par ces composantes par un biais plus concret et compréhensible par les lecteurs peu à l'aise avec les indicateurs statistiques. Les écarts les plus importants sont, dans la mesure du possible, expliqués grâce aux informations disponibles (lois de règlement, rapports annuels, RELF, entretiens). Ils permettent de faire le partage entre les écarts résultant d'événements imprévisibles qui en rendent raison et les écarts qui proviennent d'une gestion insuffisante (mauvaise prévision, exécution défectueuse, pragmatisme excessif...) ou d'une volonté délibérée de l'exécutif de disposer d'un pouvoir budgétaire outrepassant les règles normales de répartition et de séparation des pouvoirs qui donne au législatif l'autorité sur la dépense et la recette publiques, sous réserve des exceptions dûment justifiées. Ce diagnostic est important.

Il est nécessaire de s'assurer que les dépassements de crédits sont expliqués par les règles étudiées dans PI-18 et les lois de finances modificatives. Dans le cas contraire, ces dépassements irréguliers devront être utilisés pour le traitement des indicateurs PI-23 et PI-25.

Les travaux de l'ISC (CC) sur l'exécution budgétaire (RELF ou équivalent) sont une source d'informations qu'il convient de privilégier (car c'est une des missions fondamentales de l'ISC d'informer le parlement et le citoyen du respect des prérogatives du parlement en matière de décision de dépense).

Composante 3

Il suffit d'indiquer les principales dépenses pour imprévus et mentionner celles qui ne correspondent pas à de véritables imprévus et de justifier la notation par le résultat des calculs réalisés.

Enjeux

Les enjeux de cet indicateur sont les mêmes que ceux de PI-1, à un niveau plus fin (sectoriel). Ils sont étendus à la capacité des ministères à assurer les services publics et du gouvernement à assurer la nécessaire coordination stratégique des ministères et des politiques publiques et la discipline gouvernementale.

Informations

Les mêmes que pour PI-1 avec quelques ajouts :

Documents	Source
Nomenclatures budgétaires et comptables	DGB/DGT/DCP/ACCT
Décrets, circulaires, manuels et guides sur les procédures de dépenses	DGB
Budgets annuels adoptés et lois de finances	DGB
Balances comptables	DCP/ACCT
Etats informatiques sur l'exécution au 31 décembre de l'exercice et à l'issue de la période complémentaire.	DGB/ACCT
Lois de règlement et Rapport sur l'exécution budgétaire (notamment de l'ISC)	DGB/DCP/ACCT/CC
CGAP	DCP/ACCT
Report de crédits en fin d'année et règles d'inclusion dans le budget voté et exécutés	DGB/DCP/ACCT
Règlement sur les procédures administratives et comptables de régularisation des dépenses ne suivant pas la procédure normale (y compris les dépenses sur financement extérieur)	DGB/DCP
Règles d'imputation des dépenses imprévues	DGB/DCP
Détail des provisions (réserves) pour dépenses imprévues inscrites dans le budget et réalisées (ligne de crédits provisionnels (distincte ou figurant dans le budget du MF et clairement spécifiée).	DCP

Entretiens

- DGB
- DCP
- DGT
- CC
- DCF
- ACCT
- Parlement
- Ministères techniques

Questions à poser

- Raisons des écarts entre les prévisions et les réalisations.

PI-3. Recettes exécutées

Description

Cet indicateur mesure l'écart entre les recettes effectives et le budget initialement. Il comprend deux composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode **M2 (MO)**.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
3.1. Recettes exécutées totales		ABC	3DEA
A	Les recettes exécutées représentaient entre 97 % et 106 % des recettes inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
B	Les recettes exécutées représentaient entre 94 % et 112 % des recettes inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
C	Les recettes exécutées représentaient entre 92 % et 116 % des recettes inscrites au budget au cours d'au moins deux des trois derniers exercices.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
3.2. Composition des recettes exécutées		ABC	3DEA
A	La composition des recettes s'est écartée du budget initial de moins de 5 % au cours de deux des trois derniers exercices		
B	La composition des recettes s'est écartée du budget initial de moins de 10 % au cours de deux des trois derniers exercices.		
C	La composition des recettes s'est écartée du budget initial de moins de 15 % au cours de deux des trois derniers exercices.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Les trois derniers exercices achevés.

Directives pour l'évaluation

Il est essentiel de pouvoir se baser sur des prévisions exactes des recettes budgétaires pour préparer un budget crédible. Les recettes permettent à l'état de financer les dépenses prévues au budget et de fournir des services aux citoyens. Lorsque ces prévisions sont trop optimistes, elles peuvent se traduire par des ouvertures de crédits excessives et conduire à l'inscription au budget de dépenses d'une ampleur injustifiée, entraînant en cours d'exercice des contractions de dépense qui peuvent engendrer des perturbations, ou un accroissement imprévu des emprunts pour maintenir le niveau des dépenses.

À l'inverse, lorsque les prévisions sont trop pessimistes, les montants générés par la sur-réalisation des recettes peuvent être alloués à des dépenses qui n'ont pas été examinées dans le cadre du processus budgétaire.

Les conséquences d'une sous-réalisation des recettes pouvant être plus graves, en particulier à court terme, les critères retenus pour noter cet indicateur sont relativement plus souples dans le cas d'une sur-réalisation.

L'indicateur couvre les recettes intérieures et extérieures, qui comprennent les impôts, les cotisations, les dons et autres recettes, y compris les recettes provenant des ressources naturelles (qui peuvent elles-mêmes comprendre les transferts émanant d'un fonds de stabilisation des recettes ou d'un fonds souverain), lorsque ces dernières sont incluses dans le budget. Les financements externes par l'emprunt ne sont pas pris en compte dans l'évaluation de cet indicateur. Cela signifie que les dons des partenaires de développement seront pris en compte dans les données sur les recettes utilisées pour noter l'indicateur, mais pas les prêts bonifiés de ces partenaires aux conditions du marché.

Les recettes exécutées peuvent différer du montant inscrit au budget initialement approuvé pour des raisons qui n'ont aucun rapport avec l'exactitude des prévisions, comme par exemple un important choc macroéconomique. C'est pourquoi le calibrage des critères de notation 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. Pour chaque composante, il convient d'utiliser le tableur qui figure sur le site web du PEFA pour calculer les écarts entre les budgets approuvés et les recettes réalisées.

La composante 3.1 évalue dans quelle mesure les recettes réalisées diffèrent du budget initialement approuvé. Il convient d'utiliser le tableur qui figure sur le site web du PEFA pour calculer la note de cet indicateur.

La composante 3.2 mesure la variation de la structure des recettes au cours des trois dernières années. Les recettes effectives par catégorie sont comparées au budget initialement approuvé au niveau de classification des codes à trois chiffres du système SFP 2014 ou à un niveau de classification permettant d'établir des documents cohérents pour des niveaux de classement et des champs d'application comparables. Les recettes sont ventilées par principaux types d'impôts et non pas seulement en recettes fiscales, recettes non fiscales et subventions reçues. Cette composante doit permettre de déterminer

l'exactitude des prévisions concernant la structure des recettes et la capacité de l'état de recouvrer les montants prévus dans chaque catégorie de recettes.

Observations

Cet indicateur complète sur le volet recettes les indicateurs précédents PI-1 et PI-2 qui portaient sur les dépenses. Sa logique est la même. Le guide exige cependant que la rédaction soit plus explicative sur les raisons des écarts entre les prévisions et les réalisations. Par ailleurs, la notation est dissymétrique au regard des écarts positifs (les recettes encaissées sont supérieures aux recettes prévues) et des écarts négatifs (l'inverse : les recettes encaissées sont inférieures aux recettes prévues). Les premiers, pour un même niveau de notation peuvent être supérieurs du double aux seconds. Comme pour les indicateurs précédents les calculs doivent être faits à partir d'un tableur standard (fourni par le secrétariat et disponible sur son site) et les résultats doivent être annexés au rapport.

Les calculs ne rencontrent pas de difficultés particulières. La rédaction peut être délicate dès lors qu'elle s'attache à remplir les exigences du guide. Il importe de noter que pour cet indicateur le guide fait une nette différence entre la notation et le rapport (partie narrative), celle-ci devant aller au-delà de l'explicitation des éléments probants sous-tendant la notation.

Cet indicateur doit être traité selon le guide en relation avec les indicateurs PI-14, PI-19 et PI-20. On y ajoutera PI-15 et on insistera surtout sur le lien avec PI-14 et PI-15 qui exige d'analyser, comme on le verra et on le précisera les outils de prévision utilisées.

Application

La notation ne soulève pas de difficultés particulières, tant en termes d'interprétation que de disponibilité des données.

- Toutes les recettes, ordinaire et en capital, doivent être prises en compte, à l'exception des ressources d'emprunt. Donc y compris les dons, les recettes sur cessions d'actifs et de privatisation. Et ce, quelle que soit la version du manuel SFP utilisée (1986, 2001, 2014) et quelle que soit la définition du déficit retenue.
- Le traitement de la question de la comptabilisation est identique à celui des dépenses (PI-1 et PI-2).
- Le traitement de la question de la qualité des données (notamment de l'existence ou non des comptes audités et de la possibilité d'une évaluation préliminaire) est identique sur le principe à celui des dépenses ((PI-1 et PI-2).
- Pour la composante 2 qui porte sur les écarts entre les prévisions et les réalisations, les distinctions entre les recettes ne sont pas seulement celles qui portent sur leur nature générale (différences entre les recettes fiscales, les recettes non fiscales, directes, indirectes....) mais sont aussi celles qui sont relatives à leur base spécifique (impôt sur les revenus, impôt sur les bénéfices des entreprises...). La méthode de calcul de l'indice de déviation est identique à celle utilisé dans PI-2.1 (avec passage par un budget ajusté pour prendre en compte le caractère relatif (à l'écart du total du budget) de la somme des écarts par types de dépense.

La seule difficulté est de classer les recettes dans les catégories retenues par le tableur PEFA ci-dessous rappelées :

Impôts sur les revenus
Taxes sur les revenus, les profits et les gains en capital
Taxes sur les salaires
Taxes on property
Taxes sur les biens et services
Taxes sur les exportations
Autres taxes
Cotisations et prélèvements sociaux
Cotisations de sécurité sociale
Autres prélèvements sociaux
Dons et subventions
Dons des gouvernements étrangers
Dons des organisations internationales
Dons d'autres entités gouvernementales
Autres revenus
Revenue de la propriété
Ventes de biens et services
Fines, penalties and forfeits

Autres transferts
Premiums, fees, and claims related to nonlife insurance and standardized guarantee schemes
Autres

Rédaction

Elle doit commencer par une présentation courte (une quasi énumération) des différentes recettes (sans commentaires, ceux-ci devant être plutôt réservés à l'indicateur PI-19 qui traite des droits et obligations).

Il est opportun d'indiquer les principales réformes fiscales, parafiscales et douanières mises en œuvre au cours de la période (présentation sur laquelle s'appuiera l'indicateur PI-15) y compris les réformes institutionnelles qui seront éventuellement développées si cela est nécessaire, en tout cas rappelées en PI-19.

Le guide (mais pas le cadre) exige des explications approfondies sur les écarts observés (cf. encadré).

La partie narrative de PI-3

« La partie du rapport consacrée à cet indicateur doit décrire les sources de données utilisées et faire état des préoccupations de toute nature concernant leur validité, leur fiabilité et leur justesse. Le rapport PEFA doit rappeler les dispositions institutionnelles concernant l'établissement des prévisions des recettes et noter tous facteurs particuliers pouvant avoir un impact sur les prévisions et la performance en matière de recettes (par exemple la dépendance par rapport aux recettes provenant des ressources naturelles ; les sources d'instabilité économique et de volatilité des recettes ; les réformes fiscales et administratives importantes ; les évolutions macroéconomiques imprévues ; et les recettes « exceptionnelles » (y compris les recettes des privatisations). Les parties du rapport consacrées aux indicateurs PI-19 et PI-20 doivent rappeler cet indicateur en lien avec les entités chargées du recouvrement des recettes publiques. »

Source : guide

Ces explications supposent, pour être menées à bien, un lourd et technique travail d'analyse sur :

- Les modèles macroéconomiques et macrobudgétaires utilisés pour prévoir les recettes (pour tous les principaux types de recettes).
 - o Recensement et analyse des modèles et méthodes de prévisions macroéconomiques (types de modèles, institutions les gérant, rapport entre ces institutions).
 - o Identifications des principaux « chocs » de la période et de leur prévision.
 - o Recensement et analyse des modèles de prévision des recettes et de l'impact des réformes (types de modèles, principales équations, niveaux de désagrégation) ; usage éventuelle des modèles sur données individuelles (pour les recettes fiscales, parafiscales et douanières).
 - o Analyse des prévisions par ces modèles et des réalisations et explications des écarts.
- Les procédures budgétaires mises en œuvre pour arrêter les prévisions.
 - o Programmation des travaux.
 - o Participants (direction chargée de la prévision, institut statistique, direction chargée de la planification, budget, services fiscaux, services douaniers, ministères collectant des recettes ou les suivant).
 - o Place des modèles précédents dans l'analyse (à partir des documents élaborés pour les trois années).
 - o Procédures de discussion d'expertise et d'arbitrage.
 - o Analyse des écarts entre prévisions finales et réalisations, identification et quantification sommaire des causes et de la place des « chocs ».
- Les programmations et évaluations des recettes exceptionnelles (notamment les recettes de privatisation (en lien avec PI-12) (à partir des documents élaborés).

Il est important de noter que cette analyse si elle n'exerce aucune influence sur la notation, lui donne un sens et une portée pratique plus grande. Mais qu'elle exige du temps, de la technicité et de l'espace pour la rédaction.

Enjeux

Les enjeux sont très importants, plus peut-être que ceux des dépenses. Les recettes sont plus difficiles à prévoir que les dépenses car elles sont plus sensibles qu'elles à la conjoncture et leur montant est un déterminant essentiel du montant des dépenses.

Informations

Documents	Source
Les documents de présentation des modèles de prévision macroéconomiques, macrobudgétaires et des recettes et les documents techniques les accompagnant	DGB/DSB/DPEAC/DGT/DE/INSTAT/MEP/DGP/BCM
Les recettes détaillées inscrites (éventuellement sous une forme plus agrégée) dans les lois de finances et leur réalisation	DGB/DSB/DPEAC/DGT/DE/ACCT/MEP/DGI/DGD
Le code des impôts et le code des douanes	DGI/DGD

Les textes des réformes fiscales, parafiscales et douanières	DGI/DGD
Les textes sur les réformes des institutions fiscales, parafiscales et douanières	DGI/DGD
Rapports sur les cessions d'actifs (et les éventuelles privatisations)	DGT
Evaluation des systèmes fiscaux, parafiscaux et douaniers au cours de la période par les organismes nationaux et internationaux	CC/IGE/DGI/DGD/PTF/ITIE
Les travaux d'évaluation d'impact des réformes fiscales, parafiscales et douanières	DGI/DGD /DGB/TADAT/CC
Les analyses réalisées des écarts entre les prévisions et les réalisations	DGB/DSP/DCP/DGT/MEP/DGI/DGD
Textes sur la préparation administrative des prévisions de recettes et compte rendus des réunions.	DGB
Réformes en cours et projetées sur les prévisions, les systèmes et les institutions	DGB/DCP/DGT/INSTAT/MEP/DGI/DGD

Entretiens

- DGB
- DCP
- DGT
- MEP
- INSTAT
- DGI
- DGD
- Ministères collectant des recettes non fiscales importantes (Mines, pêche, énergie, environnement, télécommunication..)
- Direction chargée du domaine
- Service chargé des privatisations
- CC

Questions à poser

Méthodes de prévision par type de recette

Coordination entre les services de prévision des recettes.

PILIER II. Transparence des finances publiques

« Le pilier II cherche à déterminer si les informations sur la GFP sont complètes, cohérentes et accessibles aux utilisateurs. Cela requiert une classification budgétaire complète, la transparence de toutes les recettes et dépenses publiques, y compris les transferts intergouvernementaux, la publication des informations sur la performance des services publics et un accès direct aux documents financiers et budgétaires.

La transparence des informations sur les finances publiques est nécessaire pour garantir que les activités et les opérations des administrations publiques se déroulent dans le cadre de la politique budgétaire de l'État et sont assujetties à des dispositions adéquates de gestion budgétaire et d'établissement de rapports. La transparence est une caractéristique importante qui permet d'assurer un examen externe des politiques et des programmes publics et de leur exécution.

Une transparence accrue favorise l'obtention de résultats budgétaires souhaitables en fournissant au pouvoir législatif et à la société civile les informations dont ils ont besoin pour exiger des comptes du pouvoir exécutif au sujet des décisions budgétaires et de la gestion des fonds publics d'une manière plus générale. Une plus grande transparence permet aux parties prenantes d'examiner la stratégie budgétaire et de déterminer si les ressources publiques sont affectées aux priorités du pays en matière de progrès social et de développement économique, et si elles sont employées de manière efficace.

Des informations exhaustives sont nécessaires pour avoir une image complète et précise des finances publiques, qui permet aux décideurs et autres parties prenantes de faire des choix équilibrés et avisés. Si certaines informations importantes ne sont pas mises à disposition, cela peut donner lieu à des prises de décisions biaisées et peu éclairées.

Le pilier II comprend six indicateurs :

- PI-4. Classification du budget
- PI-5. Documentation budgétaire
- PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers
- PI-7. Transferts aux administrations infranationales
- PI-8. Information sur la performance des services publics
- PI-9. Accès public aux informations budgétaires »

Source : Guide

Ce pilier a une dimension transversale, notamment par rapport au cycle budgétaire.

Il convient d'observer d'abord que contrairement à son titre, ce pilier ne porte pas exclusivement sur la transparence (dont le contenu mériterait définition), qui est toutefois une de ses dimensions (centrée principalement sur PI-9). Sa composition est diversifiée :

- Le premier indicateur PI-4 est technique et strictement comptable, son lien avec la « transparence » n'est pas premier.
- Le deuxième PI-5 est relatif à l'information du parlement, il doit être rapproché de la thématique de la place du parlement dans l'examen du budget (PI-18) ; ce qui est une question fondamentale.
- Les troisième et quatrième sont très larges et concernent un aspect fondamental de la gestion des finances publiques, celui de la répartition des compétences territoriales (les collectivités territoriales) et fonctionnelles (l'utilisation des « agences » et « opérateurs ») ; cette question difficile, importante et dont les solutions sont très variées et loin d'être stabilisées ne doit pas être abordée uniquement sous l'angle limité et très indirect de la transparence.
- Le cinquième PI-8 est d'une portée beaucoup plus large que la seule transparence (même si cette dimension ne lui est pas étrangère, mais ne lui est ni intrinsèque ni caractéristique) : elle concerne en effet une dimension (la GAR ne se réduit pas au domaine visé par ces indicateurs) de la mise en œuvre de la GAR et de la pratique de l'évaluation des politiques publiques (qui n'est pas totalement identique à la mesure de la performance).

La transparence est une notion centrale pour le PEFA. Lui est attachée l'idée que les citoyens, s'ils sont pleinement et directement informés du fonctionnement de l'Etat (GFP), sont en mesure d'imposer à celui-ci par les mécanismes de la démocratie directe et indirecte, de suivre les règles les meilleures de fonctionnement des Etats que la théorie ou la pratique dégagent.

PI-4. Classification du budget

Description

Cet indicateur évalue dans quelle mesure le budget de l'État et la classification des comptes respectent les normes internationales. Il ne comprend qu'une composante.

Composante et notation

Note	Critères minima		
4.1. Classification du budget		ABC	DEA
A	L'élaboration, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur tous les niveaux de classification administrative, économique et fonctionnelle et appliquent les normes SFP/CFAP ou un système de classification permettant d'établir des documents budgétaires cohérents comparables à ces normes. La classification par programme peut remplacer la classification sous-fonctionnelle si elle est utilisée à un niveau de détail correspondant au moins à la classification sous-fonctionnelle.		
B	L'élaboration, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur la classification administrative, économique (au moins au niveau des codes à trois chiffres de la norme SFP) et fonctionnelle/sous fonctionnelle, et appliquent les normes SFP/CFAP ou un système de classification permettant d'établir des documents budgétaires cohérents comparables à ces normes.		
C	L'élaboration, l'exécution et la présentation du budget sont basées sur la classification administrative et économique et appliquent la norme SFP (au moins au niveau des codes à deux chiffres de la norme SFP) ou un système de classification permettant d'établir des documents cohérents comparables à ces normes.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Un système de classification solide permet d'assurer le suivi des opérations d'un bout à l'autre du cycle de l'élaboration à l'exécution et à la présentation du budget, par unité administrative, catégorie économique, fonction/sous-fonction ou programme.

Le budget sera présenté dans un format qui reprend les classifications les plus importantes, et cette classification sera incluse dans le plan comptable de l'état de manière à pouvoir comptabiliser toutes les opérations conformément à la classification utilisée. Il importe que les classifications budgétaires et comptables soient fiables et appliquées systématiquement, de manière à assurer aux utilisateurs que les informations enregistrées selon une classification apparaîtront dans les rapports présentés sur la base de l'autre classification.

La classification SFP fournit un cadre reconnu au plan international pour la classification économique et fonctionnelle des opérations : les recettes et les dépenses sont ventilées en quatre et trois niveaux, respectivement. Bien qu'il n'existe pas de norme internationale de classification par programme, cette classification peut être très utile pour l'élaboration, la présentation et l'exécution du budget, et la manière dont elle est utilisée doit être expliquée dans le rapport de façon à pouvoir attribuer la note la plus élevée sur cette base. Si la classification SFP n'est pas utilisée, il est essentiel que celle utilisée soit comparable en termes de clarté, de cohérence, de fiabilité et d'exhaustivité.

Les évaluateurs devront se prononcer sur la qualité du système de classification utilisé. Il est préférable d'utiliser la dernière version du manuel SFP, mais si on utilise une version plus ancienne, l'évaluateur devra déterminer si elle répond aux besoins, en expliquant pourquoi dans la partie du rapport consacrée à cet indicateur. Cet indicateur doit couvrir tous les éléments du budget annuel de l'État (y compris les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement), qu'ils soient groupés dans un budget intégré ou qu'ils figurent dans des budgets distincts et fassent l'objet de procédures comptables différentes, auquel cas les critères de notation doivent être satisfaits pour chaque procédure.

Dans les pays riches en ressources naturelles, le système de classification des recettes publiques doit identifier et indiquer les recettes provenant de ces ressources (recettes fiscales, redevances, primes, dividendes, part des bénéfices revenant à l'état, etc.) et le principal ou les principaux secteurs dont elles proviennent. Le texte explicatif de l'évaluation doit indiquer si une telle classification existe et si elle est cohérente avec la classification budgétaire et le plan comptable.

Observations

La comptabilité est un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, enregistrer des données de base chiffrées et présenter des états reflétant une image fidèle - notion fondamentale - du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Elle repose sur des principes qui assure sa fiabilité.

La classification budgétaire est évaluée, principalement, par rapport au système SFP/CFAP.

- Le système SFP est un système harmonisé de statistiques financières (GFS en anglais) établi par le FMI qui permet d'établir des statistiques financières publiques au niveau international.
- On trouvera les documents sur les sites du FMI : - -
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/fra/gfsfs.pdf> (présentation générale en français) ;
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/fra/pdf/all.pdf> (version 2001 en français);
<https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> (version 2014 en anglais).

- Le système CFAP (COFOG en anglais) est un système de classification de dépenses des administrations publiques à partir des données de comptabilité nationale selon l'objet auquel les fonds sont consacrés. On trouvera le document sur le site de l'OCDE :

(<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4213202ec058.pdf?expires=1492592985&id=id&accname=guest&checksum=C5686392654F17B0960964567D231345>).

Les classifications sont reprises dans les appendices suivantes : appendice 4 de la version 2001 du SFP en français (p. 196 à 204) et appendice 8 de la version SFP 2014 en anglais (p. 385 à 395).

Il retient deux niveaux : le niveau 1 constitué de 10 groupes ou sous-secteurs fonctionnels ; le niveau 2 détaillant chaque groupe de niveau 1 en 9 sous-groupe maximum (voir annexe). Il est repris dans la nomenclature SFP (p. 395 du SFP 2014 en anglais et p. 202 et 203 du SFP 2001 en français).

La correspondance entre la notation et les directives pour l'évaluation n'est pas immédiate. La notation est assez précisément formulée, les directives correspondent à des critères plus larges et moins stricts.

Application

Le cadre se fonde sur trois types de classification :

- o La classification administrative
- o La classification économique
- o La classification fonctionnelle.
- Pour la première il importe de s'assurer que la classification correspond aux unités administratives de l'administration budgétaire centrale (correspondance entre le découpage administratif et la classification budgétaire).
- Il convient de se référer pour les deux dernières classifications au SFP, et plus particulièrement aux appendices mentionnés ci-dessus (voir les documents accompagnant ce guide).

La classification économique

Le cadre indique que la version SFP à utiliser de façon préférentielle est la dernière (2014). Le guide vise le SFP 2014 dans une note (P. 41)). Il est indiqué qu'il est possible de se référer à des versions plus anciennes (SFP 2001). Mais il est alors nécessaire de déterminer « si elle répond aux besoins » et en « expliquant pourquoi ». Cette exigence est difficile à satisfaire et exige une analyse complexe (elle suppose d'établir que les modifications entre les deux systèmes sont de peu d'influence pour le pays). Le SFP 2014 est encore dans sa phase de mise en œuvre (voir le programme du FMI) et est utilisé par peu de pays.

Le cadre prend comme critère de notation l'application du SFP ou un système « cohérent comparable à ces normes » selon le niveau de code utilisé (2 ou 3 ou tous pour C et B et A respectivement²).

Le guide pour clarifier l'expression « cohérents comparables à ces normes » précise que l'expression « suppose que l'exhaustivité, la cohérence, la fiabilité au fil du temps et dans les entités, et la clarté des principes et des notes explicatives (concernant des questions telles que le fond du point de vue économique par rapport à la forme du point de vue juridique) sont comparables à celles des normes SFP, avec une méthodologie et des procédures entièrement consignées. Il devrait donc être possible de convertir les données budgétaires en rapports compatibles avec les normes SFP. Cela peut se faire au moyen d'un tableau de passage standard qui permet de comparer la classification utilisée et le système SFP. Si l'autre classification n'est pas basée directement sur la norme SFP, le FMI peut évaluer le processus de conversion pour confirmer sa capacité à produire des rapports statistiques cohérents compatibles avec les normes SFP. Si la conversion aux normes SFP implique de subdiviser les écritures comptables de la classification du pays et de procéder à une nouvelle ventilation des montants entre les différents codes du système SFP, cela pourrait indiquer un risque d'incohérence. »

Il semble possible de tirer de ce texte que la comparabilité implique, concrètement, de pouvoir convertir les données budgétaires en rapports compatibles avec les normes SFP. Et que cette comptabilité est appréciée au regard de la nécessité ou non pour la conversion aux normes SFP «de subdiviser les écritures comptables de la classification du pays et de procéder à une nouvelle ventilation des montants entre les différents codes du système SFP ».

Il est donc nécessaire pour la notation de procéder en trois temps :

- Etablir une comparaison systématique des classifications SFP et nationales par l'intermédiaire d'un tableau construit sur le modèle suivant

Tableau 2 : comparaison des normes budgétaires à la classification SFP

Classification SFP	Classification nationale correspondante
--------------------	---

- Relever les non correspondances.
- Identifier les items de la classification nationale qui exigent d'être éclatés pour pouvoir être mis en correspondance avec la norme SFP.

La notation dépendra de l'importance de cette troisième catégorie aux différents niveaux de code (pas de non correspondance au niveau de 2 chiffres : C ; pas de non correspondance au niveau de 3 chiffres : B ; pas de non correspondance : A).

La classification fonctionnelle

La même procédure peut être appliquée à la classification fonctionnelle mutatis mutandis (2 niveaux de code seulement et introduction du critère au niveau de la notation B seulement).

La prise en compte de la classification par programme ne semble pouvoir se faire qu'au niveau de la notation A (elle peut alors se substituer à la classification sous-fonctionnelle).

La notation repose sur l'usage (et pas seulement sur les textes) de ces classifications à trois stades : « l'élaboration, l'exécution et la présentation du budget » (par présentation, il faut entendre selon le guide le « reporting »). Les directives insistent sur le fait que « les classifications soient fiables et appliquées systématiquement ». Il est possible de s'assurer que les documents sont présentés conformément aux classifications prévues, mais il n'est pas possible que les évaluateurs vérifient que les écritures sont passées dans le plein respect de celles-ci. Ils ne peuvent s'en assurer que si les comptes font l'objet d'un audit financier se concluant, conformément aux règles de ces audits, par une opinion sans réserve, une opinion avec des réserves, une opinion négative ou un refus de donner une opinion de l'auditeur.

Rédaction

La rédaction doit être courte et technique (elle peut être avantageusement menée de front avec celle de PI-29.3 (pour la partie classification). Elle pourrait suivre les étapes suivantes :

1. Recenser les classifications existantes suivant deux axes : le type de classification et le moment du cycle budgétaire où elles sont mises en œuvre (en distinguant les trois étapes mentionnées dans le cadre : - préparation (classification du document présenté au parlement) - exécution (classification des budgets transmis par le ministère des finances aux ministères pour l'exécution) - reporting (budget exécutés)).
2. Décrire les principes de la classification (nombre de position de codification - contenu de chaque position) pour les différentes classifications.
3. S'assurer que les manuels d'utilisation de l'informatique des services responsables de l'établissement des différents documents reprennent clairement cette codification.
4. S'assurer de la continuité informatique de l'usage des classifications (identifier les actes de saisie et leur contrôle).
5. Présenter les tableaux de passage ci-dessus décrits pour les différentes classifications ; recenser les incohérences éventuelles.
6. Pour les pays riches en matière première l'éventuelle prise en compte des recettes correspondantes à la vente de celles-ci doit être analysée dans la partie narrative du rapport, mais elle n'intervient pas dans la notation.
7. La rédaction pourrait s'élargir aux autres aspects des normes que la seule classification (présentation des grands principes de comptabilisation et concordance avec les grands principes de la comptabilité).
8. Présenter les éléments d'information disponibles pour contrôler que les classifications sont bien utilisées. Si les comptes sont audités rappeler les opinions et éventuelles réserves des auditeurs pour les derniers exercices. Utiliser les rapports des inspections, audits interne, et audit externe sur ces questions. Utiliser les conclusions des points 3. et 4. ci-dessus.
9. Présenter la classification programmatique.

Enjeux

- Conditions premières (infrastructurelles) de la bonne gestion et de la transparence :
- Information et bonne exécution de leurs pouvoirs respectifs à tous les stades du cycle budgétaire du Parlement, des responsables de l'exécutif, des opérateurs privés, de la société civile et du citoyen sur les politiques publiques et les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat, sur la situation financière de l'Etat.
- Suivi de l'exécution des politiques publiques par l'exécutif et le législatif.
- Possibilité, amplitude et qualité des contrôles des organes de contrôle et des citoyens.

Informations

Documents	Source
Nomenclature budgétaire	DGB
Plan comptable	DCP/DGT/ACCT
Budgets présentés au Parlement (DEA)	DGB
Budgets d'exécution (DEA)	DGB
Budgets exécutés (DEA)	DGB
Compte général des administrations publiques (budgétaires) (DEA)	DCP
Rapports d'audit et de contrôles (disponibles)	CC ; Inspections, Audit interne
Manuels comptables et informatiques.	DGB, DCP

Entretiens

- DGB
- DCP
- DGT
- CC
- Visite des services budgétaires et comptables opérationnels (en lien avec PI-25) et analyse des opérations et des outils (notamment informatiques).

Questions à poser

- Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des classifications
- Méthodes de contrôle de la bonne application des classifications

PI-5. Documentation budgétaire

Description

Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations fournies dans les documents du budget annuel, par comparaison avec une liste précise d'éléments de base et d'éléments supplémentaires. Cet indicateur ne comporte qu'une composante.

Composante et notation

Note	Critères minima		
5.1.Documentation budgétaire		ABC	DBP
A	Les documents budgétaires comprennent 10 éléments, y compris tous les éléments de base (1 à 4).		
B	Les documents budgétaires comprennent 7 éléments, y compris au moins 3 éléments de base (1 à 4).		
C	Les documents budgétaires comprennent au moins 3 éléments de base (1 à 4).		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Les documents du budget annuel désignent le projet de budget du pouvoir exécutif pour l'exercice à venir et les justificatifs, tels que soumis au pouvoir législatif pour examen et approbation. L'ensemble des documents fournis par l'exécutif doit donner une vue complète des prévisions budgétaires de l'administration centrale, des projets de budget et des résultats budgétaires de l'exercice en cours et des exercices précédents.³ Les critères de notation de la composante sont le nombre d'éléments inclus dans les derniers projets de budget annuel présentés par l'administration centrale. Pour être prises en compte dans la notation, toutes les informations mentionnées à titre de référence pour les différents éléments doivent être fournies.

Les éléments sont les suivants :

Éléments de base

1. Prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire, ou des résultats d'exploitation de l'exercice.
2. Résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget.
3. Budget de l'exercice en cours, présenté selon le même format que le projet de budget. Il peut s'agir du budget révisé ou des résultats prévus.
4. Données budgétaires agrégées (recettes et dépenses) pour les principales rubriques des classifications utilisées, concernant l'exercice en cours et l'exercice précédent, avec une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses. (la classification du budget est couverte par l'indicateur Pi-4.)

Éléments supplémentaires

5. Financement du déficit, avec une description de la composition prévue.
6. Hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, des taux d'intérêt et du taux de change.
7. Stock de la dette, y compris des détails au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes SFP ou à une autre norme comparable).
8. Actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme comparable).
9. Données récapitulatives sur les risques budgétaires, y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations prévues par des instruments de financement structuré tels que les contrats de partenariat public-privé (PPP), etc.
10. Explications sur les répercussions budgétaires de nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics, et estimation de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées à la politique budgétaire et/ou aux programmes de dépenses.
11. Documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme.
12. Quantification des dépenses fiscales

Observations

Cet indicateur se concentre essentiellement sur les éléments complémentaires ou annexes au projet de budget. Pourraient être ajoutés les éléments suivants qui permettent de donner sens au projet de budget et de mieux en comprendre les conditions :

- Une analyse (et pas seulement les hypothèses macroéconomiques) de la situation économique et social projetée pour l'année du projet de budget.

³ La terminologie suivante est employée : L'exercice en cours (t) est l'exercice pour lequel les projets de budget sont établis et généralement présentés. L'exercice à venir (t+1) est l'exercice pour lequel les projets de budget annuel sont établis. L'exercice précédent (t-1) est le dernier exercice achevé. Les exercices éloignés (t+2, t+3, etc.) sont les exercices au-delà de celui pour lequel les projets de budget annuel sont établis. Ces exercices sont pris en compte dans les perspectives budgétaires à moyen terme (indicateurs PI-14, PI-15 et PI-16).

- Les priorités budgétaires et leurs justifications.
- Une estimation du déficit structurel.
- Dans 5. le prix des matières premières pour les pays dépendant de celles-ci (soit comme dépenses soit comme ressources, notamment budgétaires).
- Il existe des chevauchements avec certains indicateurs :
 - o Chevauchement (pour le budget de t+1) avec PI-14.
 - o Chevauchement (pour le budget de t+1) avec PI-15.
 - o Chevauchement avec PI-18.

Application

Par « fourni » il importe de comprendre « transmis » et non « mis à disposition » (ce point est important, il ne peut être opposé à cette exigence de fourniture la faculté dont disposeraient les législateurs à obtenir après demande ces documents). Il importe ainsi, en tout cas, pour tous les éléments mentionnés, que les membres du législatif aient individuellement connaissance de leur disponibilité et que leur accès leur soit aisé.

Il est nécessaire de recouper les informations fournies par le ministère des finances avec ceux obtenues auprès du parlement.

Par élément :

1. Ne précise pas l'exercice à considérer ; entendre l'exercice « à venir » selon la terminologie de la note 1) (exercice du projet de budget). Entendre par « résultats » le déficit ou l'excédent mais non l'exécution ; le terme anglais utilisé est « result »).
2. Par « résultats » entendre le budget exécuté (voir la version anglaise qui utilise « outturn » et non « result ») ; cela suppose donc qu'une colonne soit consacrée aux données du budget exécuté relatif à l'année t-1.
3. Les données du projet de budget (t+1) doivent être accompagnées (colonne spécifique dans le même document ou éventuellement dans un document joint) des données correspondantes pour l'exercice (t) (dans le même format) soit du projet de budget, soit du budget révisé (loi de finances rectificatives) soit du budget exécuté prévu.
4. Les budgets de t et t-1 doivent être transmis a) à un niveau détaillé et b) à un niveau d'agrégation (non précisé) pour les principales rubriques. Pour l'exercice (t), les éléments 3. et 4. se distinguent par le fait que 4. n'exige pas que le budget de (t) soit présenté « dans le même format » que le projet de budget et ne peut être remplacé par le budget révisé ou les prévisions de résultats.
5. Il s'agit de l'exercice t+1.
6. Mentionné (à titre d'information) mais ne pas prendre en compte dans la notation, le prix des matières premières dont le pays est soit producteur soit grand consommateur.
7. Normes SFP.
8. Normes SFP.
9. Les risques doivent être, en théorie, quantifiés en montant et probabilité de réalisation.
10. Deux niveaux qui ne sont pas complètement disjoints doivent être distingués :
 - a Niveau 1 : les politiques en général et les grands investissements publics nouveaux.
 - b Niveau 2 : la politique budgétaire et les programmes de dépenses.

Il faut porter une attention particulière aux modifications de la fiscalité pour t+1. Et recouper cet élément avec PI-15.

Rédaction

Elle repose essentiellement sur le remplissage du tableau :

Tableau 3 : les éléments d'information. transmis au parlement

Eléments	OUI/NON	Eléments probants (titres du document)
Eléments de base		
Prévisions du déficit ou de l'excédent budgétaire, ou des résultats d'exploitation de l'exercice.		
Résultats budgétaires de l'exercice précédent, présentés selon le même format que le projet de budget		
Budget de l'exercice en cours, présenté selon le même format que le projet de budget. Il peut s'agir du budget révisé ou des résultats prévus.		
Données budgétaires agrégées (recettes et dépenses) pour les principales rubriques des classifications utilisées, concernant l'exercice en cours et l'exercice précédent, avec une ventilation détaillée des estimations des recettes et des dépenses. (la classification du budget est couverte par l'indicateur Pi-4.)		
Eléments supplémentaires		
Financement du déficit, avec une description de la composition prévue		

Hypothèses macroéconomiques, y compris, au minimum, des estimations du taux de croissance du PIB, du taux d'inflation, des taux d'intérêt et du taux de change.		
Stock de la dette, y compris des détails au moins pour le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes SFP ou à une autre norme comparable).		
Actifs financiers, y compris des détails pour au moins le début de l'exercice en cours (présentés conformément aux normes des SFP ou à une autre norme comparable).		
Données récapitulatives sur les risques budgétaires, y compris les engagements conditionnels tels que les garanties, et les obligations prévues par des instruments de financement structuré tels que les contrats de partenariat public-privé (PPP), etc.		
Explications sur les répercussions budgétaires de nouvelles politiques et des principaux nouveaux investissements publics, et estimation de l'impact budgétaire de toutes les modifications importantes apportées à la politique budgétaire et/ou aux programmes de dépenses.		
Documents relatifs aux prévisions budgétaires à moyen terme.		
Quantification des dépenses fiscales		

La partie narrative complémentaire doit être courte et apporter les précisions éventuelles nécessaires à l'existence ou non des différents éléments dans la documentation budgétaire (notamment ceux qui existent mais qui ne présentent pas toutes les caractéristiques exigés).

Les éléments probants sont constitués des titres des documents dans lesquels les éléments sont produits.

Enjeux

- La légitimité démocratique de la dépense et de la recette.
- La qualité de la délibération du parlement (les conditions de PI-18).

Informations

Documents	Source
L'ensemble des documents transmis aux parlementaires individuellement.	DGB Parlement

Entretiens

- DGB
- Parlement

Questions à poser

- Identification des éléments qui existent et qui ne sont pas communiqués et les raisons pour lesquelles ils ne sont pas communiqués.
- Les modes concrets de transmission et leur niveau (parlement, commission, député).
- Identifier les difficultés d'élaboration pour les différents éléments.

PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers

Description

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les recettes et les dépenses de l'État sont comptabilisées en dehors des états financiers de l'administration centrale. Il comprend trois composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode M2 (MO).

Composante et notation

Note	Critères minima	M2	
6.1. Dépenses non comptabilisées dans les états financiers		AC	DEA
A	Les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'état représentent moins de 1 % des dépenses totales de l'administration centrale.		
B	Les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'état représentent moins de 5 % des dépenses totales de l'administration centrale		
C	Les dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'état représentent moins de 10 % des dépenses totales de l'administration centrale		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
6.2. Recettes non comptabilisées dans les états financiers		AC	DEA
A	Les recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'état représentent moins de 1 % des recettes totales de l'administration centrale.		
B	Les recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'état représentent moins de 5 % des recettes totales de l'administration centrale		
C	Les recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'état représentent moins de 10 % des recettes totales de l'administration centrale		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
6.3. Etats financiers des unités extrabudgétaires		AC	DEA
A	Toutes les unités extrabudgétaires soumettent des états financiers détaillés au gouvernement une fois par an, dans les trois mois suivant la fin de l'exercice.		
B	La plupart des unités extrabudgétaires soumettent des états financiers détaillés au gouvernement une fois par an, dans les six mois suivant la fin de l'exercice.		
C	La majorité des unités extrabudgétaires soumettent des états financiers détaillés au gouvernement une fois par an, dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Les états financiers ex-post soumis au gouvernement doivent couvrir **toutes** les activités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale de manière à dresser un tableau complet de toutes les catégories de recettes et de dépenses. Il en sera ainsi si les recettes et les dépenses des unités extrabudgétaires et les recettes générées par les activités extrabudgétaires des unités budgétaires sont négligeables, ou si ces recettes et dépenses sont comptabilisées dans les états financiers ex-post de l'administration centrale.

La composante 6.1 évalue le montant des dépenses supportées par les unités budgétaires et extrabudgétaires (y compris les administrations de sécurité sociale) qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'état. Cela peut comprendre les dépenses financées au moyen de droits et redevances perçus et conservés par des unités budgétaires et extrabudgétaires mais non inscrits au budget approuvé, ainsi que les dépenses au titre de projets et activités financés sur fonds extérieurs, lorsque ces dépenses ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'administration centrale.

La composante 6.2 évalue le montant des recettes perçues par les unités budgétaires et extrabudgétaires (y compris les administrations de sécurité sociale) qui ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'état. Cela peut comprendre les recettes perçues par les unités extra budgétaires sous forme de transferts budgétaires ou autres recettes, les recettes provenant de projets financés par les bailleurs de fonds, et les droits et redevances non compris dans les catégories et montants approuvés dans le budget, lorsque ces recettes ne sont pas comptabilisées dans les états financiers de l'administration centrale.

La composante 6.3 évalue dans quelle mesure les états financiers ex-post des unités extrabudgétaires sont communiquées à l'administration centrale. Les états financiers annuels doivent être présentés en temps utile et fournir des informations complètes conformes aux règles d'information financière de l'administration centrale (voir l'indicateur PI-28), notamment : recettes et dépenses effectives, actifs et passifs, et garanties et obligations à long terme. Un indicateur distinct (PI-29) évalue dans quelle mesure les unités budgétaires de l'administration centrale soumettent des états financiers pour vérification.

Dans la section 2 du rapport PEFA, le tableau 2.6 (Structure financière de l'administration centrale — prévisions budgétaires) et le tableau 2.7 (Structure financière de l'administration centrale — dépenses réalisées) décrivent la structure financière de l'administration centrale en indiquant le montant total des dépenses publiques comptabilisées, ventilées entre les unités budgétaires, les unités extrabudgétaires et les administrations de sécurité sociale.

Il est possible d'élaborer un tableau qui indique la répartition des opérations extrabudgétaires recensées. On trouvera dans le Manuel PEFA des recommandations sur le format et la teneur du tableau, ainsi que des conseils plus détaillés.

Définitions

Les entités dont le budget n'est pas intégralement pris en compte dans le budget principal sont considérées comme extrabudgétaires conformément au Manuel SFP 2014 du FMI. Les évaluateurs sont priés de consulter ce Manuel, qui fournit des directives supplémentaires et explique quelles institutions, recettes et dépenses sont considérées comme extrabudgétaires pour la notation de cet indicateur.

Observations

Cet indicateur est difficile à servir pour des raisons théoriques et pratiques. Il exige beaucoup de temps et de recherche car si l'information n'existe pas sous forme centralisée il faut la collecter, complètement ou par sondage, en la cherchant là où elle se trouve.

Raison théorique : les notions « d'Etat » de « service public » ou « d'administration publique » ne font pas l'objet de définitions théoriques, et donc de frontières, d'une totale précision, indépendantes du contexte (du pays) juridique, économique, politique, historique dans lequel elles s'appliquent. Par ailleurs, dans un même contexte, les définitions juridiques (de droit administratif ou de droit financier), comptables et statistiques sont différentes.

Raison pratiques : les découpages juridiques (sur lesquels les données empiriques comptables et budgétaires sont fondées) correspondent mal aux concepts théoriques susceptibles d'être retenus ; de plus ils sont instables et variés (et ce de plus en plus) ; par ailleurs, et par définition, les opérations qui ne sont pas juridiquement comprises dans le champ pour échapper aux règles qui régissent les opérations d'administration publique (opérations occultes) sont inconnues ou mal connues.

Cet indicateur est très important (cf. les enjeux). Il ne porte que sur les comptes ex post et non pas aussi sur le budget, comme dans les versions antérieures du PEFA (le législateur devrait pourtant être éclairé sur la cohérence des actions de l'administration centrale dont il a la responsabilité. La notion « d'opérateur public » doit être celle qui sous-tend le budget et le débat budgétaire et les documents présentés (sans que le législateur décide toutefois des budgets des entités extrabudgétaires).

Il est donc nécessaire d'aborder cet indicateur avec une démarche empirique qui ne recherche pas la rigueur ou la précision absolues.

L'indicateur repose sur les concepts liés « d'opérations extrabudgétaires » et « d'administration centrale » et sur l'idée que la situation optimale correspond à la situation dans laquelle toutes les opérations de l'administration centrale, qu'elles soient réalisées par les unités budgétaires ou par des unités non budgétaires (dont les administrations de sécurité sociale) doivent être inscrites dans les comptes de l'administration centrale (l'indicateur ne porte pas sur le budget mais sur les comptes relatifs aux opérations exécutées (comptes ex post)).

Les concepts de référence utilisés sont ceux du cadre SFP (SFP 2001 (en français) de la page 7 à la page 19, SFP 2014 (anglais). Ils sont aussi utilisés hors de cet indicateur dans la partie 1.2 du cadre (champ d'application du cadre) et dans la partie 3 (« le rapport PEFA ») dans la sous-partie 2.4 « cadre institutionnel de la GFP », notamment dans les tableaux 2.5, 2.6 et 2.7. Bien que le SFP soit un outil statistique pour la comptabilité nationale et non pas budgétaire, il est nécessaire de traiter ces parties avec cet indicateur, simultanément. Le SFP repose sur l'idée de secteur et sous-secteur et sa mise en œuvre sur celle de la distinction entre les opérations marchandes et les opérations non marchandes.

L'indicateur couvre quatre cas différents qu'il convient de traiter séparément.

1. La première situation correspond à l'existence de recettes et de dépenses perçues et réalisées par des unités budgétaires (donc dont les opérations sont dans le budget normalement) qui ne sont pas inscrites dans les budgets ou dans leur compte. Le champ est clair (c'est celui du budget), et dépend de l'organisation de l'administration. Il est empirique. Mais ces unités budgétaires peuvent percevoir des recettes ou exécuter des dépenses qui ne sont pas dans le budget ou les comptes soit parce que la réglementation l'autorise expressément (cas a), soit parce que ces unités dissimulent de façon irrégulière ces recettes et les dépenses (occultes) qui leur sont associées (cas b).

2. La deuxième situation correspond à l'existence de recettes et de dépenses de « l'administration centrale » perçues ou réalisées par des unités extrabudgétaires non occultes. Ces unités ont un statut public ou privé. Elles sont donc fondées sur des règles juridiques précises qui normalement (mais pas toujours) permettent d'identifier parmi elles celles qui sont des unités extrabudgétaires au sens du PEFA. N'entrent dans le champ de l'indicateur que celles qui exercent une activité principale non marchande. Un traitement particulier doit être fait aux organismes de sécurité sociale.

3. la troisième correspond à l'existence de recettes et de dépenses de « l'administration centrale » perçues ou réalisées par des unités extrabudgétaires privées (souvent des associations) de façon occulte ou irrégulière (les « faux-nez » de l'administration ou les « associations fictives ») soit dans un but de fraude soit dans un but de

contournement de la réglementation, soit par méconnaissance des règles. Leur statut est dit fictif. Normalement, lorsque le juge administratif ou financier en a connaissance, les entités ou leurs opérations sont requalifiées et leur statut ou nature régularisés.

4. la quatrième correspond aux recettes et dépenses sur fonds extérieurs non incluses dans le budget.

Application

Il faut traiter l'application des critères selon les différents cas et selon les composantes.

Situation 1.

Cas a). Ne s'applique pas, en général, à la composante 3 (sauf exception). Le tableau suivant doit être rempli (guide) pour les entités dont les opérations sont dans le budget.

Tableau 4: les recettes non comptabilisées dans le budget de façon régulière

Entité	Recettes non comptabilisées dans le budget de l'Etat	Montant	Dépenses non comptabilisées dans le budget de l'Etat	Montant	Reporting éventuel	Date de transmission des comptes
Exemple (guide)						
Etablissement scolaire	Frais d'inscription Frais de participation à l'achat de livre		Achat de livre			

Les données sont difficiles à obtenir. Des informations sur ce type de recettes et dépenses peuvent être obtenues par entretien et quantifiées par évaluation directe ou par sondage (mais l'usage de cette technique est difficile). Elles peuvent être rassemblées par catégorie d'établissement. Leur montant sera de toute façon, normalement faible.

Cas b). Les données ne sont pas accessibles, par définition, sauf si les cas ont fait l'objet d'une découverte par contrôle (par exemple CC). Dans ce cas, les régularisations ont dû être opérées (par la voie de la gestion de fait, dans le cas d'un système de contrôle externe juridictionnel.)

A titre de piste de recherche pour cette situation le tableau suivant donne un certain nombre d'exemples fréquents (correspondant à des situations dans lesquelles les entités sont budgétaires).

Tableau 5 : les recettes et dépenses le plus fréquemment non reprises dans les budgets de façon irrégulière

Entité	Type de recettes non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat	Type de dépenses non comptabilisées dans les états financiers de l'Etat
Autorité sanitaire	Frais d'inscription médicale	Petit matériel de bureau ; véhicules ; Indemnités de repas
Université	Frais d'utilisation des installations universitaires	Équipements sportifs, acquisitions bibliothécaires, matériel et logiciels informatiques, etc.
Fonds pour les ressources naturelles	Droits de licence et redevances découlant des activités extractives. Retour sur placement du solde des fonds.	Frais d'administration du Fonds
Agence nationale du patrimoine culturel	Droits d'accès aux bâtiments historiques	
Ministère de l'Éducation	Frais de scolarité volontaires collectés auprès des parents et encouragés par les établissements. Aucune base juridique.	
Ministère de la Santé	Co-paiements collectés/retenus par les établissements de soins de santé primaires. Non enregistrés dans le SIGF.	
TOTAL		

Situation 2

C'est la situation la plus fréquente, dans les pays où le système d'agence gouvernementale de régulation et d'exécution (ou d'autre nature) est développé.

Dans les pays de type francophone les établissements concernés sont principalement les établissements publics. Mais il ne faut tenir compte que de ceux qui exercent des activités non marchandes (pour être compris dans le concept d'administration centrale – les autres peuvent être inclus dans celui de « secteur public »). Or dans les pays de GFP de type francophone, les établissements publics sont de natures différentes selon leur activité (en général, sont distingués les EPA, les EPIC, les EPS, ...). Il ne faut intégrer que les établissements publics à caractère administratif (EP classés dans les EPA et, éventuellement ceux qui sont classés dans les autres catégories). Les distinctions juridiques, les situations concrètes, ... ne permettent pas de faire toujours la différence entre les EPA et les autres EP. Il faut s'attacher à la faire.

Mais les catégories d'entités proches des EPA qui ne sont pas juridiquement et comptablement considérées comme des EPA sont nombreuses et variées. Il importe de les prendre en compte.

Les sources d'information sont les suivantes :

- Les textes sur le statut des EP.
- L'ISC (CC) qui en général tient une liste et reçoit les comptes annuels des EP (ainsi que les comptes des entreprises publiques qui normalement ne sont pas comptés dans les établissements publics).
- Le service du Ministère des finances qui suit les EP au titre de la tutelle.
- Les ministères techniques qui exercent la tutelle technique sur les cas les plus fréquents d'EP (Education nationale, université, santé, culture, ..).
- Les statistiques élaborées pour le FMI afin d'établir les données sur le secteur public et ses composantes de Comptabilité nationale.
- L'état de développement des subventions du CGAF (les EPA reçoivent en général des subventions qui sont dans le budget et qui permettent ainsi de les identifier, bien que les subventions elles-mêmes n'entrent pas dans les montants à calculer pour cet indicateur). Cet état est de toute façon à demander et à obtenir.

A partir des données comptables ou statistiques, il est possible de déterminer les montants de recettes et de dépenses à prendre en compte dans cet indicateur. Il faut le faire après déduction des recettes (notamment les subventions) et dépenses (par exemple les frais de personnel ..) inscrites dans le budget.

La présentation du champ (p. 4) indique que « les administrations de sécurité sociale peuvent être regroupées dans un sous-secteur distinct, comme indiqué dans la case en pointillé » (Voir le SFP.)

Le texte de la notation prescrit expressément d'intégrer les administrations de sécurité sociale dans le champ de l'administration centrale. Il est alors clair que l'intégration de ces opérations dans les états de l'administration centrale pèse d'un poids très lourd dans les valeurs que prennent les composantes 1 et 2. Si ces organismes établissent des comptes séparés non « intégrés » mais simplement transmis, ces comptes doivent être considérés comme extrabudgétaires au sens des composantes 1 et 2 et pris en compte dans 3 seulement.

Situation 3. Les entités visées par cette situation sont par définition de statut privé (souvent des associations) ou n'ont pas de statut (les « fonds » de nature administrative⁴). Ils correspondent à la catégorie ISBL du SFP.

La définition des ISBL

« Les institutions sans but lucratif (ISBL) sont des entités juridiques ou sociales créées dans le but de produire des biens ou des services, dont le statut ne leur permet pas d'être une source de revenu, de profit ou d'autre forme de gain financier pour les unités qui les ont créées, les contrôlent, ou les financent. Une ISBL peut être engagée dans des activités marchandes ou non marchandes. Si cette ISBL est engagée dans des activités marchandes, comme dans le cas d'un hôpital appliquant des tarifs de marché ou d'une université offrant des services payants, elle doit alors conserver tout excédent tiré de ses activités productives en vue de financer ses opérations futures ou le distribuer à des unités institutionnelles autres que l'organisme fondateur ou celui qui la gère ou la finance. Comme les sociétés et les quasi-sociétés, les ISBL marchandes font partie soit du secteur des sociétés financières, soit du secteur des sociétés non financières. Les autres ISBL font partie soit du secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages, soit du secteur des administrations publiques, selon le type des unités qui les contrôlent et les financent principalement. »

SFP 2001

Les critères de classement dans les administrations publiques des ISBL sont ceux qui sont relatifs à son degré de contrôle administratif et financier. Ils reposent sur la technique juridique du « faisceau d'indices ».

Les critères de classement des ISBL dans les administrations publiques

« Les ISBL non marchandes qui sont à la fois contrôlées et financées principalement par des unités d'administration publique, même si elles sont juridiquement distinctes de celles-ci, seront considérées comme partie intégrante du secteur des administrations publiques dont elles exécutent les politiques.... Une unité d'administration publique contrôle une ISBL non marchande lorsqu'elle est en mesure de déterminer sa politique générale ou ses activités en exerçant le droit de nommer ses dirigeants ou un contrôle financier. Le degré de contrôle sur une ISBL que procure le soutien financier qui lui est apporté dépend du calendrier de financement, des restrictions liées à cet appui, ainsi que de son montant. Il faut donc faire preuve

⁴ Il faut distinguer les fonds de nature budgétaire, les fonds de nature bancaire et les fonds de nature administrative.

de discernement en fonction des faits et des conditions propres à chaque cas. Une ISBL est financée principalement par une unité d'administration publique si celle-ci lui procure la majeure partie de ses ressources d'exploitation. »
Source : SFP 2001

Ils peuvent être considérés comme administration publiques lorsqu'ils reçoivent des subventions constituant une part essentielle de leurs ressources (environ 80 % est un seuil souvent utilisé indicatif) ou des recettes de nature publique (redevances par exemple). Les premiers sont repérables par l'état développé des subventions, les seconds par des informations qui ne sont pas de nature comptable (des indices venant du « terrain »). Les évaluateurs ont les moyens d'identifier les premiers mais pas les seconds. Par ailleurs, il serait souhaitable d'intégrer les autres critères.

Situation 4. Les informations doivent être recherchées auprès des bailleurs ou auprès des services nationaux qui gèrent les éventuelles procédures spéciales réservées aux investissements sur fonds extérieurs.

Pour toutes ces entités qui doivent être considérées comme extrabudgétaires l'idéal est de pouvoir établir le tableau suivant (guide).

Tableau 6: informations sur les unités extrabudgétaires

Nom de l'entité extrabudgétaire	Date d'établissement des états financiers annuels	Date de réception des états financiers annuels	Contenu des états financiers annuels			Dépenses en pourcentage des dépenses totales des unités extrabudgétaires (estimation)
			Dépenses et recettes par classification économique	Actifs et passifs financiers et non financiers	Garanties et obligations à long terme	
X						

Rédaction

Elle doit commencer par l'identification des opérations et des entités susceptibles d'entrer dans le champ de l'indicateur. A cet effet, seront recensées les opérations ci-dessus énumérées qui, le plus fréquemment, ne sont pas budgétaires et analysés les textes sur les établissements publics couvrant tous les types d'établissement public.

Une évaluation des montants de recettes et de dépenses ne figurant pas dans le budget de l'Etat est présentée (la méthode, les difficultés, les approximations) et détaillée selon les tableaux ci-dessus présentés qui doivent être établis et doivent figurer dans le rapport. Ils servent de support à la notation des composantes 1 et 2.

Pour les entités extrabudgétaires le tableau 6 est présenté.

Enjeux

Ils sont considérables, et touchent les détournements de fonds, les contournements de la réglementation publique, la corruption, la cohérence de la gestion opérationnelle et stratégique de l'Etat et la qualité des services publiques. Les opérations extrabudgétaires des entités de l'administration centrale alimentent souvent des « caisses noires » qu'il importe de régulariser (soit en les réintégrant dans les comptes de l'administration centrale soit en les faisant gérer par une entité extrabudgétaire régulière (avec une convention).

Les entités extrabudgétaires doivent être justifiées (notamment par les conditions de gestion ou la nécessité de partenariat). Elles doivent être contrôlées au niveau stratégique et financier, sans préjudice des libertés de gestion courante qui justifient leur création.

Informations

Documents	Source
Textes sur les EP, des OSS (organismes de SS) des fonds administratifs	DGB/SG/DRF/Ministères sectoriels
Etat de développement des subventions	DCP/DGB
Liste des EP, des OSS (organismes de SS) des fonds administratifs	DGB/DCP/DRF/CC/Ministères techniques/ DGT/INSTAT
Comptes des EP, des OSS (organismes de SS) des fonds administratifs	CC/ DGT/DRF/ Ministère techniques/INSTAT/EP/OSS/BNM
Tableau statistique détaillée du secteur public de la CN et données qui lui sont relatives pour les unités extrabudgétaires et les organismes de SS	INSTAD
Liste des dépenses extrabudgétaires des administrations centrales budgétaires et évaluation disponible	DB/DCP/Ministères techniques (dont EN, santé, universités..)
Etat de réception des états financiers des entités extrabudgétaires par l'administration centrale (avec la date de réception)	CC/DGB/DCP/DGT/DRFMinistères techniques, direction chargée de la tutelle financière des EP au MF/ INSTAT

Etat de réception des comptes des projets	DCP/DGB,
---	----------

OSS : organismes de sécurité sociale (dont CNAFS).

Entretiens

- Ministères techniques.
- Un hôpital, un centre de santé de base
- Une école primaire, une université
- Ministères techniques, direction chargée de la tutelle financière des EP au MF
- DGB/DSB
- DRF
- DCP
- CC
- INSTAT
- CNAFS

Questions à poser

- Liste des opérations extrabudgétaires.
- Systèmes informatiques des Etablissements publics.
- Coordination de la gestion des EP avec la gestion du budget de l'Etat.

PI-7. Transferts aux administrations infranationales

Description

Cet indicateur évalue la transparence et la rapidité des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle. Il examine les fondements des transferts de l'administration centrale et évalue si, pour faciliter la planification budgétaire, les administrations infranationales obtiennent en temps voulu des informations sur les crédits qui leur sont alloués. Il comprend deux composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode M2 (MO).

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
7.1 Système d'affectation de transferts.		AC et AI	DEA
A	L'affectation horizontale de tous les transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.		
B	L'affectation horizontale de la plupart des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.		
C	L'affectation horizontale de certains transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales est déterminée par des mécanismes transparents et fondés sur des règles.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
7.2. Transmission en temps voulu d'information sur les transferts		AC et AI	DEA
A	Le dispositif permettant aux administrations infranationales d'obtenir des informations sur les transferts annuels qui leur sont destinés est géré dans le cadre du calendrier budgétaire normal, qui est respecté à quelques jours près, et fournit des informations claires et suffisamment détaillées pour permettre aux administrations infranationales de disposer d'au moins six semaines pour achever leur planification budgétaire en temps voulu.		
B	Le dispositif permettant aux administrations infranationales d'obtenir des informations sur les transferts annuels qui leur sont destinés est géré dans le cadre du calendrier budgétaire normal, qui fournit des informations claires et suffisamment détaillées pour permettre aux administrations infranationales de disposer d'au moins quatre semaines pour achever leur planification budgétaire en temps voulu.		
C	La procédure budgétaire est parfois appliquée avec des retards importants. Les informations sur les transferts annuels aux administrations infranationales sont publiées juste avant le début de leur exercice, alors que leur budget pourrait déjà être établi.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Cet indicateur examine les modalités d'affectation des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales⁵ et la rapidité avec laquelle les informations sur ces transferts sont communiquées. La présentation d'informations financières par les administrations infranationales et de données sur leurs risques budgétaires à l'administration centrale est traitée sous l'indicateur PI-10.

La composante 7.1 évalue dans quelle mesure les méthodes de budgétisation et d'affectation des transferts conditionnels et inconditionnels sont transparentes et fondées sur des règles. Les transferts destinés à financer les dépenses des administrations infranationales peuvent revêtir la forme de subventions inconditionnelles, dont l'utilisation finale est déterminée par les administrations infranationales dans le cadre de leur budget, ou de subventions conditionnelles affectées à des fins spéciales pour leur permettre de fournir des services déterminés ou d'effectuer des dépenses particulières, par exemple par fonction ou par programme, généralement conformément à une norme réglementaire/de politique budgétaire convenue. Le niveau global des subventions (c'est-à-dire l'affectation verticale) est généralement déterminé par des décisions de politique budgétaire relevant du pouvoir discrétionnaire de l'administration centrale ou dans le cadre de négociations prévues par la constitution et n'est pas évalué par cet indicateur. Il est en revanche nécessaire de définir des critères précis d'affectation des ressources entre les administrations infranationales — par exemple des formules d'affectation horizontale — pour assurer la transparence de l'affectation des ressources et la prévisibilité à moyen terme des ressources disponibles afin de leur permettre de planifier et de budgétiser leurs programmes de dépenses. Tous les transferts budgétaires de l'administration centrale aux différentes administrations infranationales doivent être pris en considération. Si des formules ou des critères différents sont employés pour différents types de transfert, l'évaluation globale peut être basée sur une moyenne pondérée.

La composante 7.2 évalue la rapidité avec laquelle des informations fiables sont communiquées aux administrations infranationales sur les crédits budgétaires qui leur sont alloués par l'administration centrale pour l'exercice suivant. Il est essentiel que les administrations infranationales reçoivent des informations sur les enveloppes budgétaires annuelles mises à disposition par l'administration centrale bien avant qu'elles n'achèvent (et de préférence avant qu'elles ne lancent) le processus d'établissement de leur propre budget. La communication d'informations sur les transferts aux budgets des

5 Pour une explication de la différence entre une administration infranationale et une entité de l'administration centrale, voir le chapitre 2 du Manuel SFP.

administrations infranationales doit être déterminée par le calendrier du budget annuel de l'administration centrale, qui devrait fournir des indications fiables sur les affectations dès le début du cycle.

Observations

L'indicateur est d'importance secondaire. Il ne donne pas lieu en général à grande discussion. Il est surtout l'occasion de présenter de façon qualitative l'organisation de la décentralisation. Il ne traite pas vraiment des enjeux stratégiques de la décentralisation, notamment sous le rapport de la fourniture des services publics et de leur gestion dans le cadre de la démocratie.

Cet indicateur doit être rédigé en même temps que la partie du rapport 2.4 portant sur le cadre institutionnel de la GFP et le tableau 2.5. Et il doit être lié à l'indicateur PI-10 portant sur les risques que ces entités font courir éventuellement à l'Etat.

La partie narrative peut utilement être étendue à la présentation et l'analyse de la répartition des compétences entre les niveaux centraux et décentralisés et au respect des règles admises par la théorie des biens publics en la matière.

Application

Elle ne prête pas à des grandes difficultés.

Composante 1

Elle évalue le caractère non arbitraire (fondé sur des règles stables et transparentes) de la répartition des transferts reçues par toutes les administrations infranationales de l'Etat.

La notation peut utilement s'appuyer sur le tableau suivant.

Tableau 6 : les ressources des collectivités territoriales et leurs règles

	Règles de base de taux ou d'attribution	Montant	Montant des transferts	Montant des transferts non fondés sur des règles ou non transparents	Date de notification des montants alloués ou des règles
Niveau 1 d'administration infranational (ex : Région)					
Recettes fiscales (RF)					
RF. 1.1					
RF.1.2					
Transferts (T)					
T 1.1					
T.1.2					
Autres ressources (hors prêts)					
Total					
Niveau 2 d'administration infranational (ex : Commune)					
Recettes fiscales (RF)					
RF. 2.1					
RF.2.2					
Transferts (T)					
T 2.1					
T.2.2					
Autres ressources (hors prêts)					
Total					
		Total 1	Total 2	Total 3	

Seules les données relatives aux transferts sont utilisées pour la notation. Tous les transferts (fonctionnement et équipement) doivent être pris en compte. Les autres sont mentionnés pour information et pour s'assurer de leur véritable nature.

Le critère de notation est le rapport total3/Total2.

Les données sont les données d'exécution.

La notation se fonde sur :

- Les comptes des administrations centrales et infranationales.
- Le montant des transferts par type d'administration infranationale.
- Les textes généraux et d'application régissant la répartition entre les administrations infranationales (les critères).
- Le texte d'application (calcul) de ces textes de répartition pour le dernier exercice achevé.

- L'état des transferts versés par rapport aux transferts calculés et les règles de répartition des différences entre les administrations infranationales.

Composante 2

Elle évalue le temps laissé aux administrations infranationales pour préparer leur budget sur des bases fiables et donc le temps qui sépare le moment où elles connaissent le montant des allocations et le moment où elles doivent avoir préparé leur budget ou engagé leur exercice.

Rédaction

Elle doit seulement compléter (en y renvoyant) les parties 2.3 et 2.4. Elle peut commencer par rappeler des niveaux de décentralisation et les principales compétences transférées (niveau, nombre d'entités par niveau, compétences de chaque niveau) de droit et de fait. Une présentation des ressources des différents niveaux suit. Le tableau 6 ci-dessus est inséré.

Pour la composante 1 les règles de répartition des transferts par type de transferts sont analysées sous l'angle de leur transparence (existence de textes publics) et de leur impersonnalité (fixés sur des critères objectifs). Et la notation est justifiée.

Pour la 2 sont analysées les modalités de communication des transferts aux collectivités territoriales et leur date de notification (ou de communication de prévisions sûres).

Enjeux

Ils sont doubles :

- les transferts reposent sur des critères rationnels et ne donnent pas lieu à favoritisme politique.
- Ils sont connus assez tôt pour que les collectivités puissent préparer leur budget dans des conditions de faible incertitude.

Informations

Documents	Source
Textes (constitution/loi organique/loi/décret) sur les administrations infranationales	MID/DGT/DGT
Comptes du dernier exercice des administrations infranationales	MID.DGB/DGT
Liste des types de recettes et textes les régissant (loi/décret)	MID
Arrêté d'application des textes régissant les recettes et notamment les transferts pour le DEA	DGB/MID

Entretiens

- MID
- DGB
- DGT

Questions à poser

- La bonne application des textes.
- Les mécanismes de coordination des préparations budgétaires entre l'administration centrale et les administrations infranationales.

PI-8. Information sur la performance des services publics

Description

Cet indicateur examine les informations sur la performance des services publics qui sont présentées dans le projet de budget de l'exécutif ou dans les rapports de fin d'exercice et leurs annexes. Il détermine si des audits ou des évaluations de la performance sont effectués. Il évalue également dans quelle mesure les informations sur les ressources reçues par une unité opérationnelle participant à l'exercice d'une mission de service public sont recueillies et enregistrées. Il comprend quatre composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode M2 (MO).

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services		AC*	ES
A	Des informations annuelles sont publiées sur les objectifs des politiques ou des programmes, les principaux indicateurs de performance, les services délivrés et les résultats prévus pour la plupart des ministères, ventilés par programme ou par fonction.		
B	Des informations annuelles sont publiées sur les objectifs des politiques ou des programmes, les principaux indicateurs de performance et les services délivrés ou les résultats prévus pour la plupart des ministères.		
C	Des informations annuelles sont publiées sur les activités à mettre en œuvre dans le cadre des politiques ou des programmes de la majorité des ministères, OU il existe un ensemble d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les services délivrés ou les résultats obtenus par la majorité des ministères.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
8.2. Performance des fonctions de prestation de services		AC*	DEA
A	Des informations annuelles sont publiées sur la quantité des services délivrés et sur les résultats obtenus par la plupart des ministères, ventilés par programme ou par fonction.		
B	Des informations annuelles sont publiées sur la quantité des services délivrés ou sur les résultats obtenus par la plupart des ministères.		
C	Des informations annuelles sont publiées sur les activités menées pour la majorité des ministères.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
8.3. Ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services		AC*	3DEA
A	Des informations sur les ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services sont recueillies et enregistrées pour au moins deux grands ministères, ventilées par source des fonds. Un rapport présentant ces informations est établi au moins une fois par an.		
B	Des informations sur les ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services sont recueillies et enregistrées pour au moins un grand ministère. Un rapport présentant ces informations est établi au moins une fois par an.		
C	Une enquête réalisée au cours d'au moins un des trois derniers exercices fournit des estimations sur les ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services pour au moins un grand ministère.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services		AC*	3DEA
A	Des évaluations indépendantes de l'efficacité et de l'efficacé des services fournis ont été effectuées et publiées pour la plupart des ministères au cours d'au moins un des trois derniers exercices.		
B	Des évaluations indépendantes de l'efficacité et de l'efficacé des services fournis ont été effectuées et publiées pour la majorité des ministères au cours d'au moins un des trois derniers exercices.		
C	Des évaluations indépendantes de l'efficacité et de l'efficacé des services fournis ont été effectuées et publiées pour certains des ministères au cours d'au moins un des trois derniers exercices.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

* Les services gérés et financés par les autres échelons des administrations publiques doivent être inclus si l'administration centrale finance une grande partie de ces services sous la forme de remboursements ou de subventions pré affectées, ou si elle a recours aux autres échelons des administrations en tant qu'agents d'exécution.

Directives pour l'évaluation

Cet indicateur évalue la disponibilité, la couverture et le degré d'actualité des informations sur la performance des fonctions de prestation de services publics, et dans quelle mesure ces informations sont susceptibles de contribuer à améliorer l'efficacité et l'efficacé opérationnelle des services. Il est également important pour le pouvoir législatif, les fonctionnaires et le public de savoir si les unités de prestation de services reçoivent les ressources budgétaires prévues.

Améliorer la performance opérationnelle des services publics est l'un des objectifs fondamentaux d'un système de GFP. L'inclusion d'informations sur la performance dans les documents budgétaires est considérée comme une bonne pratique internationale. Cela oblige d'avantage l'exécutif à rendre compte des prestations prévues et fournies ainsi que des résultats des programmes et services publics. Le législateur exige de plus en plus d'informations sur la performance dans le cadre de l'examen du projet de budget, même lorsqu'il n'est pas tenu d'approuver les objectifs visés.

Pour cet indicateur, les ministères sont les entités chargées de publier les informations sur la performance, à moins que d'autres entités publient ces informations— par exemple les unités budgétaires et institutionnelles compétentes, ou à la fois les ministères et d'autres entités.

La composante 8.1 évalue dans quelle mesure les principaux indicateurs de performance pour les services et résultats escomptés des programmes ou services devant être financés sur le budget, sont pris en compte dans le projet de budget de l'exécutif ou les documents connexes, au niveau des fonctions, des programmes ou des entités.

La composante 8.2 examine dans quelle mesure les résultats relatifs à la performance pour les services et résultats sont présentés dans le projet de budget de l'exécutif, le rapport de fin d'exercice ou d'autres documents publics sous une forme et à un niveau (programme ou unité) comparable à ceux des plans antérieurement adoptés dans le budget annuel ou à moyen terme.

La composante 8.3 évalue dans quelle mesure il existe des informations sur le montant des ressources effectivement reçues par les unités de prestation de services d'au moins deux grands ministères (tels que les écoles et les centres de soins de santé primaires) et sur l'origine de ces fonds. Les informations recueillies par les ministères sur les ressources doivent permettre de comparer la performance des services et les ressources effectivement reçues. Les raisons motivant la sélection des ministères pour cette composante doivent être exposées dans la partie descriptive du rapport.

La composante 8.4 examine dans quelle mesure la conception des services publics et l'utilité, l'efficacité et l'efficience de ces services sont évaluées de manière systématique dans le cadre d'évaluations des programmes ou de la performance. Les évaluations sont examinées sous cette composante si elles couvrent l'*intégralité* ou une partie substantielle des services fournis, ou s'il s'agit d'évaluations transversales qui portent sur toutes les fonctions de prestation de services. Dans ce contexte, les évaluations indépendantes sont celles qui sont effectuées par un organisme distinct et non subordonné à celui en charge du service. Cet organisme peut faire partie de la même unité tout en rendant compte séparément au directeur général ou à un haut comité de gestion. Par exemple, cela pourrait être un service spécialement chargé de procéder à une évaluation indépendante de l'unité dans son ensemble, notamment un service d'audit interne. Ces évaluations peuvent également être confiées à l'auditeur externe de l'état et qualifiées d'« audits de performance ». Les audits de performance sont pris en compte ici et ne sont pas considérés au niveau de l'indicateur PI-30 (Audit externe).

Définitions

Pour cet indicateur, l'expression « Prestation de services » désigne les programmes ou services intégralement ou partiellement subventionnés qui sont fournis soit à la population en général soit à des groupes spécialement ciblés. Cela couvre notamment des services tels que l'éducation et la formation, les soins de santé, l'aide sociale et le soutien communautaire, le maintien de l'ordre, la construction et l'entretien des routes, le soutien à l'agriculture, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, ainsi que d'autres services. Les services assurés sur une base commerciale par l'intermédiaire d'entreprises publiques ne sont pas couverts ici, ni les fonctions relevant de la politique nationale, de l'administration interne ainsi que les fonctions ayant un caractère purement réglementaire assurées par les administrations publiques, bien que des données de performance pour ces activités puissent être collectées aux fins de gestion interne. Les services de défense et de sécurité nationale sont également exclus. Une « unité opérationnelle » est définie comme une unité fournissant des services de « première ligne » tels que les écoles et les centres de soins de santé primaires.

Le terme « Informations sur la performance » désigne les indicateurs d'activité et de résultats et les résultats prévus ou obtenus par rapport à ces indicateurs. Les indicateurs de produits mesurent le volume des produits ou des services fournis ou prévus. Les indicateurs de résultats mesurent les résultats, l'impact ou l'efficacité des services et de leurs produits. Les systèmes d'évaluation de la performance plus perfectionnés peuvent également évaluer dans quelle mesure les ressources budgétaires tiennent compte de la problématique hommes-femmes, en recueillant et en analysant des données ventilées par sexe sur les produits et les résultats.

Observations

Cet indicateur a pour but d'évaluer le degré d'utilisation par le pays des outils de la gestion axée sur les résultats (GAR). Et non, il faut le souligner, les résultats eux-mêmes, contrairement aux indicateurs PI-1, PI-2, PI-3 qui évaluent les résultats de la gestion budgétaire par rapport aux objectifs strictement budgétaires (dans le cadre des budgets de moyens). Cela montre que le PEFA reste pour l'essentiel dans le cadre des budgets de moyens, avec quelques incursions dans le domaine de la GAR.

Si le pays est en mode « budget de programmes » l'indicateur est facile à appliquer. Dans le cas contraire, si le pays est encore en mode « budget de moyens », l'indicateur est très difficile à appliquer et exige des recherches d'information complexes et qui peuvent être très longues, la notation dépendant largement des choix méthodologiques faits pour l'appliquer et des informations recueillies.

Le guide va au-delà du cadre et de façon très importante dans la mesure où pour la composante 2 il préconise d'insérer dans le corps du rapport des éléments d'explication sur les écarts entre les prévisions et les réalisations de performance de prestations de services publics.

La composante 3 est très importante, elle n'est pas assez valorisée et les liens avec les autres composantes sont trop ténus par rapport aux enjeux de cette composante. Elle est la seule qui concerne les questions pourtant essentielles de déconcentration (et non de décentralisation) et de la connaissance mutuelle (et donc le contrôle de toute la chaîne financière) par le centre et les unités opérationnelles de premier rang (qui sont en contact avec les

bénéficiaires) des crédits alloués par le centre aux unités opérationnelles, des recettes perçues par les unités opérationnelles et des dépenses de ces unités opérationnelles (budgétaires et non budgétaires). Elle porte pour partie sur la traçabilité complète par le centre et les unités opérationnelles des opérations budgétaires et comptables (et de GAR) de l'Etat.

Concernant la composante 4, il est utile de bien distinguer l'évaluation proprement dite à caractère scientifique de « l'audit de la performance » (voir les approches théoriques et pratiques sur l'évaluation). Les indicateurs (outils essentiels de la GAR) ne peuvent pas en général répondre aux exigences de rigueur scientifique des évaluations, notamment celles qui concernent les « biais » d'évaluation. Par ailleurs, l'indépendance d'un évaluateur ne se réduit pas à l'absence de subordination hiérarchique (voir par exemple les critères de l'indépendance de l'INTOSAI repris pour partie dans l'indicateur PI-30). Ces différences fondamentales ne sont pas seulement des nuances, leur incidence pratique est considérable, notamment pour les citoyens qui doivent pouvoir compter sur des évaluations dont l'indépendance est totale et la rigueur scientifique complète.

Application

Composante 1.

La composante 1 porte sur les prévisions (la composante 2 porte sur les réalisations correspondantes).

- A. L'idéal (la norme de notation) est de pouvoir remplir ce tableau (guide p. 70) pour les prévisions (dans la documentation budgétaire, dans un document, unique ou non mais dans des documents publiés) :

Tableau 7 : Données sur la performance des programmes de prestation de service (PS)

Ministère (entité)	Dotation budgétaire		Données sur la performance des programmes de prestation de service (PS)					
	Total	Programme prestation de services (PS)	Nombre de programmes de PS	Objectifs des programmes des PS	Indicateurs de performance (de produits et de résultats – non précisé dans le guide) prévus	Performance prévue (en volume)		
Exemples						Produits	Résultats	Activités
Education nationale								
Santé								
Justice								
Agriculture								
Total	Total A	Total B		Total 1	Total 2	Total 3	Total 4	Total 5
				C1=Total 1/Total B	C2=Total 2/Total B	C3=Total 3/Total B	C4=Total 4/Total B	C5=Total 5/Total B

Total 1 = somme des crédits des ministères pour lesquels chaque programme a au moins un objectif.

Total 2 = somme des crédits des ministères pour lesquels chaque programme a au moins un indicateur de performance.

Etc.... voir les commentaires ci-dessous.

Dans lequel :

- Les prestations de services sont ceux qui sont fournies à la population ou à des groupes ciblés. Le tableau suivant donne les plus importants et ceux qui sont exclus en raison de leur nature ou de leur mode de gestion (sur une base commerciale, pour l'essentiel).

Tableau 8 : les principaux services publics à prendre en compte et à exclure

Les principaux SP à prendre en compte	Montant des dépenses	A exclure	Montant des dépenses
Education		Fonctions relevant de la politique nationale	
Formation		Fonctions relevant de l'administration interne	
Soins de santé		Fonctions purement réglementaires	
Aide sociale et soutien communautaire		Services de défense nationale et de sécurité nationale	
Maintien de l'ordre		Services assurés sur une base commerciale par l'intermédiaire d'entreprises publiques	
Construction et entretien des routes			
Soutien à l'agriculture			
Approvisionnement en eau et assainissement			
Autres			
Total			

Source : Guide

Sont donc exclus les services délégués à des entreprises commerciales privées (concessions, partenariat public/privé).

- Les « ministères » ou entités à prendre en compte sont les services de l'administration budgétaire centrale mais aussi les « entités apparentées » ou « les services fournis au moyen de subventions liées ou conditionnelles sous la responsabilité d'un ministère. On peut considérer que cette définition recouvre les opérateurs : les entités chargées de l'exécution de services publics contrôlées par l'administration centrale. Il faut exclure les établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que les entreprises publiques. Mais y inclure les EPA (généraux ou spécialisés) et les autres entités de nature comparable.
- Les dépenses à prendre en compte sont celles qui sont directement consacrées à la prestation de services à l'exclusion des autres activités éventuelles (mais y compris les fonctions support de ce SP (puisque pour l'EN et la santé il est conseillé de considérer que la totalité des crédits sont affectés à la fourniture des services publics)).
- Les dotations budgétaires d'un ministère (entité) sont considérées comme entrant positivement dans la notation si tous les programmes satisfont aux conditions posées (existence d'objectif, d'indicateur de performance prévue, de données sur les produits prévus etc... ..) : exemple un ministère dont les dotations aux services publics sont de 100 réparties en 5 programmes qui a 7 indicateurs de performance dont au moins 1 par programme compte pour 100 mais pour 0 s'il n'en a que 4 (et donc a fortiori moins) ou si un programme n'en a pas.
- Toutes les données relatives aux critères doivent être publiées. Cette publication est donc la source de l'information. Les données élaborées par les ministères mais non publiées ne doivent pas être pris en compte dans la notation (elles peuvent l'être dans la partie narrative).

Une fois que ce tableau est rempli, il est possible grâce à sa dernière ligne de remplir le tableau intermédiaire suivant qui dicte la notation.

Tableau 8 : les indicateurs de performance

Note	Objectifs du programme	Principaux Indicateurs de performance		Produits prévus (quantité)	Résultats prévus (mesurables)	Activités
		Indicateurs de produits	Indicateurs de résultats			
A	C1>75%	C2>75%	C3>75%	C4>75%	C5>75%	NE
B	C1>75%	C2>75%	C3>75%	C4>75%	NE	NE
B	C1>75%	C2>75%	C3>75%	NE	C5>75%	NE
C	NE	C2>50%	C3>50%	NE	NE	NE
C	NE	NE	NE	NE	NE	C5>50%

NE : non exigé

- B. Le cadre (le guide surtout qui introduit des marges d'application que le cadre ne permet pas) autorise la prise en compte d'informations partielles, et préconise une application souple de l'indicateur.
- Trois simplifications et approximations sont suggérées.
 - o L'échantillonnage.
 - o La définition des ministères à prendre en compte en concertation avec les autorités nationales.
 - o La seule prise en compte de l'Education nationale et de la santé. (P. 67 du guide paragraphe 8.7).

Composante 2.

La composante 2 est le pendant de la composante 1 mais en réalisation et non pas en prévision. Elle est dans l'idéal fondée sur le tableau suivant (correspondant au tableau 8 ci-dessus) :

Tableau 9 : les données sur la performance

Ministère (entité)	Dotation budgétaire		Données sur la performance des programmes de prestation de service (PS) (c'est-à-dire nombre de programme satisfaisant les critères)					
	Total	Programme prestation de services (PS)	Nombre de programmes de PS	Objectifs des programmes des PS	Indicateurs de performance (de produits et de résultats – non précisé dans le guide) prévus	Performance prévue exécutée (en volume)		
Exemples						Produits	Résultats	Activités

Education nationale								
Santé								
Justice								
Agriculture								
Total	Total A	Total B		Total 1	Total 2	Total 3	Total 4	Total 5
				C1=Total 1/Total B	C2=Total 2/Total B	C3=Total 3/Total B	C4=Total 4/Total B	C5=Total 5/Total B

En grisé : ce qui disparaît en exécution (composante 2 par rapport à la composante 1).

Les colonnes 1, 2, 3 et 4 sont identiques.

Les colonnes 5 et 6 sont supprimées.

Les colonnes 7, 8 et 9 sont remplies avec les données sur l'exécution des programmes.

Les données à prendre en compte sont seulement celles qui correspondent aux données de la performance fournies en prévision à un même niveau de désagrégation (si par exemple un indicateur est établi en exécution mais pas en prévision, il ne doit pas être inclus dans la notation).

Le tableau de notation est aussi légèrement modifié :

Tableau 10 : les données sur la performance par rapport aux prévisions

Note	Objectifs du programma	Principaux Indicateurs de performance		Produits (prévus) réalisés (quantité)	Résultats (prévus) réalisés (mesurables)	Activités
		Indicateurs de produits	Indicateurs de résultats			
A	C1>75%	C2>75%	C3>75%	C4>75%	C5>75%	NE
B	C1>75%	C2>75%	C3>75%	C4>75%	NE	NE
B	C1>75%	C2>75%	C3>75%	NE	C5>75%	NE
C	NE	C2>50%	C3>50%	NE	NE	NE
C	NE	NE	NE	NE	NE	C5>50%

En grisé : ce qui disparaît en exécution (composante 2) par rapport à la composante 1.

Composante 3.

Le cadre laisse le choix de deux grands ministères (au moins) en suggérant de choisir le ministère de l'Education nationale et celui de la santé. Ceci suppose que ces deux types d'unité de prestations de service entrent bien dans la compétence de l'Etat et non des administrations infranationales.

La démarche pourrait être la suivante :

A. Pour chacun des deux « grands » ministères

- Vérification de l'existence d'un rapport annuel établi par le ministère sur les ressources des unités de prestations de services.
Si ce rapport n'existe pas l'investigation pourrait s'arrêter, car cela suffit pour la notation. (Il est cependant conseillé de continuer les mêmes analyses que celles qui doivent être menées dans le cas où ces rapports existent.)
- Analyse du niveau de développement institutionnel (dans le cadre de la déconcentration) des nomenclatures des états comptables de l'administration centrale (crédits alloués par le niveau supérieur et ressources perçues par le niveau inférieur) y compris les éventuelles annexes.
- Si ce niveau va jusqu'au niveau des unités de prestation de services de base, l'information suffit pour les notations A et B (à compléter avec la distribution des ressources en nature et l'existence d'un rapport annuel).
- Sinon, refaire l'analyse pour le niveau de déconcentration inférieure et descendre les niveaux jusqu'aux unités de prestation de service de base. S'il n'y a pas rupture le ministère entrera dans la notation A ou B (la notation globale devra intégrer la situation de l'autre grand ministère.)
- Pour les recettes ne venant pas du niveau supérieur perçues directement par les unités de prestations de services de bases, analyser si les informations sont communiquées au niveau central.
- Pour les ressources distribuées (livres achetés par le centre) ou affectées (personnel) prises en charge directement par l'administration centrale qui ne sont pas incluses et identifiables dans les systèmes comptables examinés ci-dessus, l'analyse devra porter sur l'existence ou non d'un système de comptabilisation autonome (ou de suivi informatique) présentant les mêmes caractéristiques de continuité que le précédent.

Composante 4

Il faut remplir le plus possible le tableau suivant (selon un modèle proposé par le guide) sur la période couvrant les trois derniers exercices :

Tableau 11 : les audits de performance des services publics

Ministères (producteurs de SP entant dans le champ de l'indicateur)	Montant des dépenses évaluables du ministère)	Programmes ou services évalués	Date des rapports	Champ de l'évaluation (efficacité et efficience)	Responsable de l'évaluation	Dépenses ou recettes relatives au domaine évalué	Type d'évaluation
Ministères 1							
Evaluations 1							
Evaluations 2							
etc							
Ministères 2							
Evaluations 1							
Evaluations 2							
etc							
TOTAL	Total 1	Total 2		Total 3			

Toutes les évaluations et audit de performance doivent être pris en compte. Il est important de bien distinguer les évaluations à caractère scientifique (qui utilisent des méthodes spécifiques telles que les expérimentations contrôlées, les méthodes statistiques...et respectent des procédures d'indépendance strictes) des audits de performance (fondés essentiellement sur des indicateurs et dont l'objectif premier est l'analyse des résultats, de l'efficacité et de l'efficience constatées et non la mise en évidence de causalité).

Il faut traiter expressément de façon séparée les travaux de ce type de l'ISC (qui n'entrent pas dans l'indicateur PI-30, point sur lequel il sera revenu.)

Se rapprocher, pour identifier les évaluations :

- De l'ISC.
- Des auditeurs internes.
- Des inspections, notamment les inspections interministérielles.
- De l'Institut national de la statistique et des centres de recherche.
- Des PTF.
- Les ONG.

Il est aussi très important d'obtenir ces travaux et d'utiliser leurs conclusions dans l'ensemble du rapport PEFA pour éclairer les pratiques réelles (et non fonder les évaluations sur les dispositions juridiques). S'ils ne sont pas publiés, il importe de le signaler.

La notation porte sur deux critères : le type d'évaluation (soit : efficacité et efficience ; soit efficacité ou efficacité seule) et le taux de ministères (taux de dépenses de SP couvertes par les évaluations).

Rédaction

Elle pourrait suivre la démarche suivante.

Présentation générale

Une présentation générale ferait une brève présentation de l'indicateur, puis le rappel des textes et programmes relatifs à l'utilisation de la GAR, un point sur leur mise en œuvre, une présentation de la méthodologie et du champ de la notation et pourrait contenir un encadré sur la GAR et les principales notions utilisées.

Composante 1.

La rédaction commencerait par un résumé qualitatif des résultats (sur les données publiées et non publiées) présenterait un tableau synthétique quantifié des constats (cf. ci-dessus) et fournirait l'explication de la notation sur la base de ce tableau.

Composante 2.

La rédaction est similaire mutatis mutandis à celle de la composante 1 (résumé qualitatif des résultats (sur les données publiées et non publiées), tableau synthétique quantifiée, explication de la notation) avec en plus les éléments d'explication sur les écarts.

Le paragraphe 8.2.4 du guide indique en effet : 8.2:4. « Le texte explicatif du rapport PEFA doit déterminer si les résultats de performance sont directement liés aux objectifs de performance énoncés dans les documents budgétaires annuels. Il doit également indiquer si les résultats réels cadrent avec les produits et les résultats prévus et si une explication est fournie pour tout écart dans la performance effective »).

Ce dernier point doit être traité avec soin par les évaluateurs tant il est fondamental. Il implique de faire un tableau supplémentaire ainsi constitué :

Tableau 12: écart entre les prévisions et les réalisations en matière de prestations de services.

	Prévu	Réalisé	Explication de l'écart
Ministère X			
Programme X.1			
Indicateur X.1.1			
Indicateur X.1.2			
Programme X.2			
Indicateur X.2.1			
Indicateur X.2.2			
Indicateur X.3			
Ministère Y			

Composante 3.

La rédaction pourrait s'appuyer sur les points successifs suivants :

- Présentation des ministères, prestations de services et unités opérationnelles retenus et les raisons de ce choix (essentiellement fondé sur la répartition des compétences).
- Pour chacun des ministères :
 - o Présentation de l'organisation territoriale des unités opérationnelles.
 - o Présentation de l'organisation administrative et comptable des opérations de recettes et d'allocation de crédits allant du centre aux unités et identification des ruptures (du centre aux unités et des unités vers le centre) et analyse de leur mise en œuvre.
 - o Présentation de l'organisation administrative et comptable des allocations en nature et des ressources en nature et de leur justification (exigence du guide) et analyse de leur mise en œuvre.
 - o Présentation de l'organisation administrative et comptable des ressources sur financement extérieur à tous les niveaux de déconcentration et analyse de leur mise en œuvre.
 - o Analyse de la satisfaction des critères de la notation A ou B par ces systèmes et leur application au cours des trois derniers exercices et des éléments probants utilisés (comptes, états, rapports et analyses menées...).
 - o Existence ou non au cours des trois derniers exercices d'une enquête sur les ressources reçues par les unités de prestations de services de base des deux ministères (toutes les ressources doivent être traitées (budgétaires (en crédits ou en nature) ou directement perçues (en argent ou en nature, internes ou externes)) et dans le cas où ces rapports existent brève présentation du contenu de ces rapports.

Composante 4.

La rédaction pourrait commencer par une présentation par ministère des principales évaluations réalisées sur les trois derniers exercices pour les SP fournies. Suivrait le résultat du calcul du montant des dépenses évaluées portant sur l'efficacité et l'efficience et taux par rapport aux dépenses évaluables (Total3/Total 1) puis du montant des dépenses évaluées portant sur l'efficience ou l'efficacité par rapport aux dépenses évaluables. (Total 2/Total 1). Sur la base de ces constats les notations seront présentées.

Informations

Documents	Source
Publications relatives à la performance de fourniture de SP des ministères et des opérateurs (notamment RAP (rapport annuel de performance) et PAP (projet annuel de performance))	Les ministères et leurs opérateurs
Rapports internes sur la performance prévue et réalisée des ministères et des opérateurs	Les ministères et leurs opérateurs
Document de nature méthodologique sur les outils de mesure de la performance des ministères et des opérateurs	Les ministères et leurs opérateurs
Documents sur les procédures administratives de la chaîne de gestion des écoles et centres de santé de base et autres unités opérationnelles de prestations de services publics de base depuis l'administration centrale jusqu'aux unités de base couvrant tous les cas. - Financement par le budget - Financement par les PTF hors budgets - Financement autres (notamment par les usagers) - Ressources en nature - Ressources humaines	Ministres de l'EN et de la santé et, éventuellement autres ministères fournisseurs de SP de base
Procédures comptables et informatiques de la chaîne de gestion des recettes et dépenses des écoles et centres de santé de base et autres unités opérationnelles de prestations de services publics de base depuis l'administration centrale jusqu'aux unités de base et de tous les échelons intermédiaires pour tous les cas. - Financement par le budget - Financement par les PTF hors budgets - Financement autres (notamment par les usagers) - Ressources en nature - Ressources humaines	Ministres de l'EN et de la santé et, éventuellement autres ministères fournisseurs de SP de base
Audits de performance et évaluations.	ISC Inspections Audits internes PTF ONG

Par opérateurs il faut entendre toutes les entités publiques qui concourent à la fourniture des services publics concernés et qui sont sous le contrôle financier (l'Etat est leur principal source de revenus) et administratifs (l'Etat contrôle les organismes de pilotage) de l'Etat (notamment les EPA mais hors les entreprises publiques).

Enjeux

- La qualité des services publics et les outils de gestion de leur amélioration
- Le contrôle des fonds destinés aux écoles et services de santé de base et autres services publics
- L'information du public et des responsables sur la qualité des services publics

Entretiens

- DGB
- DCP
- ISC
- PTF
- Inspections ministérielles
- Ministères sectoriels (DAF) producteurs de services publics (dont EN et santé)
- Société civile et ONG

Questions à poser

- Les moyens d'obtention de l'information.
- La fiabilité de l'information.
- Les outils informatiques utilisés.

PI-9. Accès public aux informations budgétaires

Description

Cet indicateur évalue l'exhaustivité des informations budgétaires rendues publiques, sur la base d'éléments d'information auxquels on estime essentiel que le public ait accès. Il ne comprend qu'une composante.

Composante et notation

Note	Critères minima		
X.1. Accès public aux informations budgétaires		ABC	DEA
A	L'État publie huit éléments d'information dans les délais prescrits, y compris les cinq éléments de base.		
B	L'État publie six éléments d'information dans les délais prescrits, y compris au moins quatre éléments de base.		
C	L'État publie quatre éléments de base.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

La transparence budgétaire dépend de la facilité d'accès du public aux informations sur les plans, la situation et les résultats budgétaires de l'État. L'accès du public aux informations signifie qu'elles sont accessibles sans aucune restriction, dans des délais raisonnables, sans qu'il soit nécessaire de s'inscrire, et gratuitement, sauf indication contraire justifiée par les circonstances particulières du pays. Si l'accès du public est restreint, les raisons invoquées par les autorités doivent être notées dans le rapport.

Les éléments d'information auxquels il est essentiel que le public ait accès sont indiqués ci-après.

Éléments de base

- 1. Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif.** Une série complète de documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif (tels que présentés par le pays au titre de l'indicateur PI-5) est rendue publique dans un délai d'une semaine à compter de leur présentation au pouvoir législatif par l'exécutif.
- 2. Budget adopté.** La loi de finances annuelle approuvée par le pouvoir législatif est rendue publique dans les deux semaines suivant son adoption.
- 3. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget.** Les rapports sont systématiquement rendus publics dans un délai d'un mois après leur établissement, ainsi qu'évalué sous l'indicateur PI-27.
- 4. Rapport sur l'exécution du budget annuel.** Le rapport est rendu public dans les six mois suivant la fin de l'exercice.
- 5. États financiers audités, incorporant le rapport d'audit externe ou accompagné de ce rapport.** Les rapports sont rendus publics dans les douze mois suivant la fin de l'exercice.

Éléments supplémentaires

- 6. États préalables à l'établissement du budget.** Les paramètres généraux du projet de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses, les recettes prévues et la dette sont rendus publics au moins quatre mois avant le début de l'exercice.
- 7. Autres rapports d'audit externe.** Tous les rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale sont rendus publics dans les six mois suivant leur soumission.
- 8. Récapitulatif du projet de budget.** Un résumé clair et simple du projet de budget du pouvoir exécutif ou du budget adopté, compréhensible par des non-spécialistes du budget, souvent qualifié de « budget citoyen » et traduit si nécessaire dans les langues locales les plus couramment parlées, est rendu public, dans les deux semaines suivant la présentation du projet du budget au pouvoir législatif par l'exécutif dans le premier cas, et dans un délai d'un mois après l'approbation du budget, dans le second.
- 9. Prévisions macroéconomiques.** Les prévisions, ainsi qu'évaluées par l'indicateur PI-14.1, sont rendues publiques dans un délai d'une semaine après leur approbation.

Le texte explicatif de l'évaluation doit également comporter des observations sur la qualité des informations publiées (notamment sur la clarté de la formulation et la structure du texte, sa présentation, et son résumé pour les documents importants) et indiquer les moyens utilisés pour faciliter l'accès du public (par exemple les sites web, la presse et les panneaux d'affichage pour les informations d'intérêt local).

Observations

Des éléments supplémentaires par rapport aux critères de notation sont nécessaires pour la partie narrative : Ils portent sur la qualité des informations publiées et tout particulièrement leur clarté et lisibilité pour les citoyens. Le cadre est exigeant (clarté de la formulation, structure du texte, de la présentation, et résumé pour les éléments importants). Les moyens (médias) utilisés doivent être mentionnés. Y compris les panneaux d'affichage pour les

informations d'intérêt local (cette dernière exigence est évidemment difficile à satisfaire). L'adhésion à l'Open budget initiative peut être évoquée et les résultats de l'application de l'outil d'évaluation Open budget index rapportés.

L'indicateur est en lien avec PI-5, PI-28 (et non PI-27 comme indiqué par erreur dans le cadre et corrigé dans le guide) PI-29, PI-30 et PI-14.1). Les différents éléments de critère doivent être établis en même temps que les éléments de critère de ces indicateurs (l'indicateur renvoie à la date de publication de ces éléments).

Application

Le tableau suivant doit être rempli :

Tableau 13 : les informations budgétaires publiques

Eléments	Eléments de critère		Moyen de publication	Satisfaction du critère	Observations	Applications
ELEMENTS DE BASE						
1.Documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif	Date de présentation (dépôt) de la série complète de documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif.	Date de publication de la même série complète de documents relatifs au projet de budget annuel du pouvoir exécutif			Evaluation de la qualité des informations, du projet de budget et des documents l’accompagnant : -Clarté -Structure du texte -Présentation -Explication -Qualité du résumé	Les documents à prendre en compte sont ceux de PI-5 et pour la date de présentation PI-17.3
2.Budget adopté	Date d’adoption de la LF annuel	Date de publication de la LF annuel			Evaluation de la qualité des informations, du budget adopté et des documents l’accompagnant : -Clarté -Structure du texte -Présentation -Qualité du résumé	Pour les documents et la date d’adoption voir PI-18.3
3.Rapports en cours d’exercice sur l’exécution du budget	Date de publication interne (« établissement ») des rapports d’exécution en cours d’exercice.	Date de publication externe (« établissement ») des rapports d’exécution en cours d’exercice			Evaluation de la qualité des informations et des rapports périodiques : -Clarté -Structure du texte -Présentation -Explication -Qualité du résumé	Pour les documents et les dates d’établissement voir PI-28.1 et 28.2
4.Rapport sur l’exécution du budget annuel	Date de publication du rapport sur l’exécution du budget annuel				Evaluation de la qualité des informations et rapport sur l’exécution du budget annuel : -Clarté -Structure du texte -Présentation -Explication -Qualité du résumé	Pour le rapport voir PI-29. Le rapport doit comporter une analyse explicative de l’exécution
5.États financiers audités, incorporant le rapport d’audit externe ou accompagné de ce rapport	Date de publication des rapports audités avec le rapport d’audit (PI-30)				Evaluation de la qualité des informations et du rapport d’audit : -Clarté -Structure du texte -Présentation -Explication -Qualité du résumé	Pour l’audit voir PI-30
ELEMENTS SUPPLEMENTAIRES						
6.États préalables à l’établissement du budget.	Date de publication des paramètres généraux du projet de budget du pouvoir exécutif concernant les dépenses, les recettes prévues et la dette.					Les paramètres généraux à prendre en compte sont : - Les dépenses - Les recettes - La dette

7. Autres rapports d'audit externe	Dates de soumission des rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale	Dates de publication des rapports non confidentiels sur les opérations consolidées de l'administration centrale				Ces rapports incluent également les audits de la performance, de la conformité etc..de l'ISC.
8. Récapitulatif du projet de budget	Date de publication d'un résumé clair et simple du projet de budget du pouvoir exécutif ou du budget adopté, compréhensible par des non-spécialistes du budget, souvent qualifié de « budget citoyen »				Evaluation de la clarté et de la simplicité (au regard des utilisateurs visés).	
9. Prévisions macroéconomiques	Date de publication des prévisions					Ces prévisions sont définies en PI-14.1

L'élément 9 paraît redondant avec l'élément 1 dans la mesure où les prévisions macroéconomiques font partie de PI-5.

Le guide prévoit que « L'accessibilité doit être confirmée par la disponibilité de ces documents dans les librairies publiques, sur des sites web, dans les bibliothèques publiques, sur des panneaux d'affichage, et auprès de groupes citoyens comme les ONG spécialisées dans les questions de gouvernance, la chambre de commerce, les représentations nationales des partenaires de développement. » (p.73). Ces exigences sont difficiles à vérifier.

Rédaction

La rédaction sera composée du tableau précédent ou d'un résumé. La partie narrative portera surtout sur les éléments probants.

Enjeu

- L'exercice de la démocratie « directe » et indirecte (contrôle des représentants).

Informations

Documents	Source
Les documents et éléments probants figurant dans le tableau	DGB/DSB

Entretiens

- Les organisations de la société civile.
- La DGB.

Questions à poser

- Satisfaction de ce qui est publié et des moyens de publication pour la société civile.
- Usage et modalité d'intervention dans la préparation du budget et dans le débat pour la société civile.
- Explications sur les éventuels manques pour la DGB.
- Nombre d'entrées et de consultations.

PILIER III : Gestion des actifs et des passifs

Grâce à une gestion efficace des actifs et des passifs, les risques sont correctement identifiés et suivis, les ressources sont optimisées dans le cadre des investissements publics, les investissements financiers ont des rendements adéquats, l'entretien des actifs est bien planifié et la cession d'actifs s'effectue conformément à des règles clairement établies. Le coût du service de la dette est également réduit au minimum et les risques financiers font l'objet d'un suivi adéquat qui permet de prendre des mesures d'atténuation en temps opportun. Le pilier III comporte les quatre indicateurs suivants :

- PI-10. Établissement de rapports sur les risques budgétaires
- PI-11. Gestion des investissements publics
- PI-12. Gestion des actifs publics
- PI-13. Gestion de la dette

Observations

Ce pilier porte sur la partie patrimoniale de la GFP. C'est une préoccupation nouvelle – très liée à la doctrine de la « nouvelle gestion publique » - que la gestion de l'Etat doit se rapprocher le plus possible de la gestion privée - et les Etats sont engagés selon des degrés très différents dans cette gestion patrimoniale.

L'ordre de l'analyse pourrait être PI-12 puis PI-13 puis PI-10.

L'analyse de la gestion des risques peut être étendue pour une partie narrative plus complète à d'autres aspects que la publication des rapports financiers, notamment la supervision par la tutelle financière.

L'importance accordée à la gestion des investissements publics est une bonne chose ; elle pourrait avoir comme pendant la gestion d'autres actifs, notamment la gestion des ressources humaines. Et être rapprochée de l'indicateur relatif à la mesure de la performance.

PI-10. Etablissement de rapports sur les risques budgétaires

Description

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les risques budgétaires encourus par l'administration centrale sont signalés. Les risques budgétaires peuvent être liés à une situation macroéconomique défavorable, à la situation financière des administrations infranationales ou des entreprises publiques ou aux passifs éventuels des propres programmes et activités de l'administration centrale, y compris des unités extrabudgétaires. Ils peuvent également découler d'autres risques implicites et externes tels que les dysfonctionnements du marché et les catastrophes naturelles. Cet indicateur comporte trois composantes, dont les notes sont regroupées en utilisant la méthode M2 (MO).

Composantes et notation

Composantes et notation

Note		Critères minima		M2	
10.1. Suivi des entreprises publiques				EP	DEA
A	Les états financiers audités de toutes les entreprises publiques sont publiés dans les six mois suivant la fin de l'exercice. L'administration centrale publie chaque année un rapport consolidé sur les résultats financiers des entreprises publiques.				
B	Les états financiers audités de la plupart des entreprises publiques sont publiés dans les six mois suivant la fin de l'exercice.				
C	L'administration centrale reçoit les états financiers de la plupart des entreprises publiques dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice.				
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.				
10.2. Suivi des administrations infranationales				AI	DEA
A	Les états financiers audités de toutes les administrations infranationales sont publiés dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice. Un rapport consolidé sur la situation financière de toutes les administrations infranationales est publié au moins une fois par an.				
B	Les états financiers audités de la plupart des administrations infranationales sont publiés au moins une fois par an, dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice.				
C	Des rapports non vérifiés sur la situation et les résultats financiers de la majorité des administrations infranationales sont publiés au moins une fois par an, dans les neuf mois suivant la fin de l'exercice.				
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.				
10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires				AC	DEA
A	L'administration centrale publie chaque année un rapport qui présente des données quantitatives consolidées sur tous les principaux éléments de passif éventuel et autres risques budgétaires de l'administration centrale.				
B	Les entités de l'administration centrale quantifient la plupart des principaux éléments de passif éventuel dans leurs rapports financiers.				
C	Les entités de l'administration centrale quantifient certains des principaux éléments de passif éventuel dans leurs rapports financiers.				
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.				

AI : Entreprises publiques

AI : Administration infranationale

Directives pour l'évaluation

L'administration centrale a généralement une fonction officielle de supervision des autres entités du secteur public et doit connaître, suivre et gérer les risques budgétaires que posent ces entités. Elle peut, par ailleurs, être obligée (pour des raisons politiques) d'assumer la responsabilité de défaillances financières d'autres entités (du secteur bancaire, par exemple) même lorsqu'elle n'a pas de fonction officielle de supervision, de sorte qu'il importe d'établir des procédures adéquates pour assurer le suivi de ces risques à l'échelle du secteur public.

Les risques budgétaires engendrés par les entreprises publiques et d'autres instruments financiers structurés (tels que les PPP) peuvent revêtir la forme de non-paiement du service de la dette. Lorsque la dette est garantie par l'état, ce défaut de paiement fera partie des passifs éventuels de l'administration centrale et sera comptabilisé dans les états financiers annuels. Les risques engendrés par les entreprises publiques en défaut de paiement au titre de dettes non garanties par l'administration centrale doivent également être signalés. Les risques budgétaires peuvent aussi provenir de pertes opérationnelles engendrées par des opérations quasi-budgétaires non provisionnées telles qu'une banque centrale, d'importants arriérés de paiement au titre de dépenses, d'obligations non provisionnées des entreprises publiques au titre de services à la collectivité et d'obligations au titre de régimes de pension non provisionnées. Les risques budgétaires significatifs sont ceux qui sont suffisamment importants pour nécessiter la mobilisation immédiate de ressources allouées à d'autres fins, ou qui obligent

les pouvoirs publics à emprunter davantage pour financer les mesures à prendre afin de pouvoir faire face aux conséquences d'un événement associé à un risque.

La composante 10.1 évalue dans quelle mesure les états financiers annuels audités contiennent des informations sur les résultats financiers des entreprises publiques et les risques budgétaires associés. Elle évalue également dans quelle mesure l'administration centrale publie un rapport annuel consolidé sur les résultats financiers du secteur des entreprises publiques.

La composante 10.2 évalue dans quelle mesure les états financiers annuels audités des administrations infranationales contiennent des informations sur les résultats financiers, notamment sur l'exposition potentielle de l'administration centrale à des risques budgétaires. Elle évalue également dans quelle mesure l'administration centrale publie un rapport annuel consolidé sur les résultats financiers des administrations infranationales. Les risques budgétaires engendrés par les administrations infranationales peuvent revêtir la forme de non-paiement du service de la dette (garantie ou non par l'administration centrale), de pertes opérationnelles engendrées par des opérations quasi-budgétaires non provisionnées, d'arriérés de paiement au titre de dépenses et d'obligations au titre de régimes de pension non provisionnées.

il importe de suivre, au moins sur une base annuelle, la situation budgétaire nette des administrations infranationales qui ont des liens budgétaires directs avec l'administration centrale, en communiquant les informations essentielles sur les risques budgétaires au fonctionnaire de l'administration centrale chargé d'assurer la supervision des administrations infranationales.

La composante 10.3 évalue le suivi des passifs éventuels explicites des programmes et projets de l'administration centrale, y compris ses unités extrabudgétaires, et les rapports établis à ce sujet. les passifs éventuels explicites comprennent les garanties globales de l'état couvrant différents types de prêts — par exemple, prêts hypothécaires, prêts aux étudiants, prêts à l'agriculture et prêts aux petites entreprises — ainsi que les régimes publics d'assurance — par exemple, assurance des dépôts, fonds de pension privée et assurance des récoltes

les incidences financières des litiges et des affaires juridiques en cours doivent également être prises en compte, bien qu'elles soient souvent difficiles à quantifier.

Enfin, il convient de signaler les garanties émises par l'État pour des emprunts non souverains d'entreprises privées et pour différents types d'investissements privés, notamment les instruments financiers spéciaux tels que les PPP. Dans de nombreux pays, l'état conclut des PPP pour financer des services à la collectivité.

Bien qu'ils ne soient pas explicitement garantis, ces dispositifs créent presque toujours un passif éventuel pour l'état, lorsque les conditions commerciales du contrat ne sont pas remplies. Par exemple, le montant généré par les droits de péage perçus pour une route construite et exploitée par le secteur privé risque d'être inférieur aux prévisions. Ces imprévus peuvent exposer l'administration centrale à un important risque financier qui est quantifiable et devrait être signalé dans l'évaluation de cet indicateur. Un passif éventuel significatif est défini comme un passif représentant un coût potentiel supérieur à 0,5 % des dépenses totales de l'administration centrale et nécessitant l'approbation de crédits supplémentaires par le pouvoir législatif. La composante 10.3 n'évalue pas les passifs éventuels explicites créés par les entreprises publiques ou les administrations infranationales, qui sont évalués sous les composantes 10.1 et 10.2 respectivement.

Les passifs éventuels implicites tels que les sauvetages d'entreprises, faillites de fonds de pension non garantis, catastrophes naturelles, conflits armés et autres événements imprévus présentent également des risques importants. Ils ne sont pas juridiquement contraignants et sont difficiles à quantifier. Il convient cependant d'inclure une évaluation qualitative de ces risques dans le texte explicatif de cette composante.

Définition

Aux fins de cet indicateur, les « entreprises publiques » sont définies conformément au manuel SFP 2014. À cet égard, il est possible que certaines unités institutionnelles légalement constituées en société ne soient pas classées comme telles à des fins statistiques si elles n'appliquent pas des tarifs économiquement significatifs. Pour des indications et des explications plus détaillées, les évaluateurs sont priés de consulter le Manuel SFP. On trouvera également des directives supplémentaires dans le Manuel PEFA.

Observations

Concernant les deux premières composantes, il faut relever que les normes de maîtrise des risques des entreprises publiques et des administrations infranationales retenues sont exclusivement centrées sur la publication par ces entités de leurs comptes et sur l'analyse de ceux-ci par des auditeurs qui doivent seulement se prononcer sur leur sincérité et fidélité. Ces formes de contrôle par l'obligation de reporting sont, toutefois, toujours associées, y compris dans le secteur privé, à des formes plus administratives de surveillance, notamment l'institution de services chargés d'analyser ces comptes et de suivre plus directement et par des moyens plus administratifs ces organismes (par exemple : les nouvelles formes de gouvernance des entreprises qui font jouer un rôle plus direct aux actionnaires). La partie narrative pourrait ainsi compléter les analyses faites pour la notation par des analyses plus fines des dispositifs institutionnels de contrôle de ces entités et de limitation des risques qu'elles peuvent faire encourir à l'administration centrale.

La composante 3. doit être mise en relation avec l'indicateur PI-13 (pour la partie « garantie » des risques).

Application

Composantes 1.

Il est nécessaire de remplir le tableau suivant :

Tableau 14 : publications et audits des entreprises publiques

Entreprises publiques (nom)	Date de publication des comptes	Dates d'audit des comptes	Dates de réception des comptes par l'administration centrale	Audit ou non des comptes	Dépenses totales	Présences ou non des passifs éventuels dans les rapports financiers

Ceci suppose la démarche suivante :

- Identifier les services chargés de recevoir les comptes des entreprises publiques (services chargés de leur tutelle financière, la DGT en général, l'ISC ou l'Institut national de la statistique (INS)).
- Identifier le service éventuellement chargé d'établir un rapport consolidé sur leurs résultats.
- Etablir la liste complète des entreprises publiques (y compris les éventuels EPIC qui doivent être considérées comme des entreprises publiques) au sens du PEFA ; elle peut notamment être établie par le service chargé de leur supervision et l'ISC (qui peut être tenue de les recevoir) ou l'INS.
- Analyser cette liste et la conformer aux règles du SFP reprise par le PEFA, soit en enlevant certaines, soit en en ajoutant d'autres (EPIC).

La définition des entreprises publiques au sens du PEFA

10.1:3. Les entreprises publiques sont des entreprises résidentes contrôlées par des unités administratives ou par d'autres entreprises publiques qui peuvent être source de gains ou de pertes pour les unités administratives qui les détiennent ou les contrôlent. Les entreprises publiques sont légalement reconnues comme des entités juridiques distinctes de leurs propriétaires et sont constituées à des fins de production marchande. Dans certains cas, l'entreprise émet des actions, et les gains ou les pertes reviennent alors naturellement aux actionnaires. Dans d'autres cas, aucune action n'est émise, mais il est clair qu'une unité administrative bien déterminée contrôle les activités de l'entreprise et en est financièrement responsable (Manuel SFP 2014, Ch. 2, s2.31, s2.48).

10.1:4. Les entreprises publiques peuvent être créées pour : générer des profits pour les administrations publiques ; protéger des ressources clés ; stimuler la concurrence lorsque les obstacles à l'entrée sur le marché sont importants ; et fournir des services de base là où les coûts sont prohibitifs. Ces entreprises publiques sont souvent nombreuses et/ou de grande taille, et peuvent avoir un impact économique important (Manuel SFP 2014, Ch. 2, s2.105).

10.1:5. Il est possible que certaines unités institutionnelles légalement constituées en société ne soient pas classées comme telles à des fins statistiques si elles n'appliquent pas des tarifs économiquement significatifs. Les entreprises d'État, telles que la banque centrale, les postes ou les chemins de fer, souvent désignées sous le nom d'entreprises publiques, d'entreprises du secteur public ou d'entreprises paraétatiques, au sens juridique de ces termes, peuvent faire partie des administrations publiques ou du secteur public en fonction de la nature de leur activité et du régime de propriété qui leur est applicable (Manuel SFP 2014, Ch. 2, s2.1, 2.64, 2.65, 2.88).

10.1:6. Les entreprises publiques peuvent intervenir dans des opérations quasi budgétaires (elles exécutent alors des opérations de l'administration centrale sur instructions de leur administration de tutelle). En tant que telles, elles peuvent être un instrument de politique publique (ou budgétaire) de l'État. Une entreprise publique peut ainsi effectuer des transactions bien déterminées pour exécuter une opération de l'administration centrale, comme l'octroi à certains agents de crédits à taux bonifiés ou la vente de ses produits, telle l'électricité, à tarif réduit à certains abonnés. De façon plus générale, toutefois, une entreprise publique peut exécuter des mesures de politique budgétaire en employant du personnel en surnombre, en acquérant des biens intermédiaires supplémentaires, en achetant ces biens à des prix supérieurs à ceux du marché ou en vendant une grande partie de sa production en dessous des prix pratiqués par le secteur concurrentiel (Manuel SFP 2014, Ch. 2, s2.104). Il appartient aux évaluateurs de déterminer si l'entreprise publique conduit des activités marchandes ou non marchandes, et de consulter le Manuel SFP pour obtenir des indications et explications plus détaillées.

Source : guide

- S'il existe se faire transmettre le rapport consolidé sur leurs résultats ; l'étudier pour conclure sur sa conformité aux exigences du PEFA.
- S'il existe un service chargé de recevoir les comptes, consulter les comptes pour s'assurer qu'ils portent sur les éléments exigés par le PEFA (informations complètes sur les dépenses, les recettes, les actifs financiers, les actifs non financiers, les passifs, les garanties et les obligations à LT).

- Etablir sur la base des comptes reçus les colonnes correspondantes du tableau ci-dessus.
- S'il n'existe pas de tel service et pour les comptes non transmis obtenir (éventuellement par sondage) par tous les moyens possibles les informations nécessaires sur la publication de leur compte (pour la notation B éventuelle), la nature des informations publiées, leur audit, leur date. Les obligations juridiques ne suffisent pas, c'est leur respect qui doit être pris en compte.
- Analyser les rapports éventuels de contrôle (ISC, Inspections.) sur les entreprises publiques et leur gestion (notamment leur situations financières).

Composante 2.

La composante 2 est similaire, mutatis mutandis, à la composante 1, pour les administrations infranationales. Les risques portent sur la dette (et donc sur la solvabilité de la collectivité) et peuvent être directs (prêts garantis selon le type de garantie) ou indirect (si l'Etat doit se substituer à l'administration infranationale, pour des raisons juridiques économiques ou politiques). Ils portent aussi sur les risques opérationnels et les risques encourus par l'administration infranationale au titre des risques qu'elle encourt, elle, dans le cadre des relations qu'elle peut entretenir avec des sociétés et établissements publics notamment ceux à qui elle confie la gestion de services publics locaux. En général, les risques directs sont bien encadrés et suivis par l'administration centrale, les risques indirects le sont moins.

Tableau 15 : publications et audits des administrations infranationales

Administration infranationale (nom)	Date de publication des comptes	Dates d'audit des comptes	Dates de réception des comptes par l'administration centrale	Audit ou non des comptes	Dépenses totales	Présences ou non des passifs éventuels dans le rapport financier

Ces critères s'appliquent mal aux administrations infranationales dans le cadre d'un système de contrôle juridictionnel. Les premières mises en œuvre du cadre ont fait une application stricte des critères (le système ne prévoyant ni audits financiers proprement dits ni jugement annuel par la CC ni publication des comptes et des audits, la note était D). Le guide (mais pas le cadre) a ajouté des indications d'évaluation spécifiques. La description du système peut ne pas correspondre toujours tout à fait à la réalité de tous ces systèmes juridictionnels, mais ces indications peuvent être mises en œuvre.

La prise en compte du système juridictionnel dans le cas du contrôle des risques des administrations infranationales « Bien appliqué, ce système garantit que les comptes, et les transactions auxquelles ils donnent lieu, sont complets, exacts et conformes à la réglementation nationale. Les évaluateurs doivent donc tenir compte de cette dimension dans l'évaluation de la composante 10.2 et s'assurer que : • Les comptes des collectivités locales sont publiés dans les délais prescrits, • L'administration centrale établit un rapport consolidé sur la situation de ces comptes, • le contrôle juridictionnel fonctionne efficacement. 10.2:5. Pour que le contrôle juridictionnel soit efficace, il faut que l'ISC fixe des règles aux termes desquelles : • Le contrôle juridictionnel de tous les comptes relevant de la compétence de l'ISC intervient dans un délai raisonnable, • L'ISC rend sa décision sur tous les comptes dans un délai raisonnable, • Le nombre de comptes sur lesquels l'ISC doit encore statuer reste stable ou diminue, • Le montant des comptes sur lesquels l'ISC doit encore statuer reste stable, compte tenu de l'inflation et de l'accroissement des dépenses publiques, • Périodes de prescription, s'il en existe, sont bien appliquées. 10.2:6. Une ISC n'aura pas nécessairement les ressources et les capacités internes pour réaliser chaque année un contrôle juridictionnel de chacune des entités relevant de sa compétence. Dans cette hypothèse, l'ISC devra programmer son contrôle juridictionnel de façon à pouvoir contrôler toutes les entités sur une période adéquate. » Source : guide
--

Dans ce cas le PEFA (guide) considère que l'équivalent des rapports financiers sont les jugements. Dans PI-30 et 31 il considérera que c'est le RELF.

Composante 3

Elle porte sur le contrôle par l'administration centrale des risques qu'elle encourt par la survenue d'événements éventuels identifiés et non identifiés (le PEFA appelle les premiers les « passifs éventuels explicites » et les seconds les « passifs éventuels implicites ») – le terme de « passif conditionnel » est plus usité en français.

Elle porte sur l'administration centrale (donc budgétaire et extrabudgétaire) ; à cet égard elle doit être traitée en même temps que PI-6. Elle ne prend en compte que les risques :

- Dont le coût potentiel est supérieur à 0,5% des dépenses totales de l'administration budgétaire (budget de l'Etat) (aisé à définir).
- Et nécessite l'approbation de crédits supplémentaires par le pouvoir législatif (difficile à définir, notamment lorsque des crédits pour imprévus sont ouverts).

Si l'administration centrale n'établit pas de rapport (spécifique ou comme partie d'un rapport non spécifique) la notation est D.

Le cadre et le guide invitent à prolonger l'analyse. Elle suppose de remplir les tableaux suivants :

Tableau 16 : Passifs éventuels explicites de l'administration budgétaire

	Montant du risque	Prise en compte ou non pour la notation	Montant pris en compte pour la notation	Observations
Types de passifs éventuels				
Garanties d'emprunts				
Dont				
Immobilier				
Étudiants				
Agriculture				
Grandes Entreprises				
Petites entreprises				
Régime public d'assurance				
Sur les dépôts				
Fonds de pension privé				
Récolte				
Garanties exceptionnelles aux entreprises				
PPP				

Tableau 17 : Passifs éventuels implicites

	Existence éventuelle	Evaluation qualitative
Sauvetage d'entreprises		
Catastrophes naturelles		
Conflits armés		
Autres		

La démarche pour servir les tableaux serait la suivante :

Pour le tableau « Passifs éventuels explicites de l'administration budgétaire » :

- Se faire communiquer les régimes juridiques des engagements possibles pour chaque type de risque et les obligations de procédures pour chacun des risques.
- Identifier les rapports portant sur les risques (rapport unique spécifique ; rapport sur l'exécution budgétaire ; autres).
- Identifier à partir des obligations de procédures les entités devant avoir connaissance des engagements (avis, décision, suivi...) ; il est conseillé de passer en revue, notamment, les fonds (budgétaires) et comptes spéciaux.
- Identifier pour chaque entité les engagements souscrits (déclarés non déclarés).
- Analyser les PPP importants en identifier les risques pour l'Etat et les évaluer :
 - o Sur les prêts (garanties).
 - o Opérationnels prévus et non prévus.
 - o De faillite du partenaire (reprise de l'activité pour assurer la continuité du SP).

Pour le tableau « Passifs éventuels implicites » :

- Identifier les entités porteuses de tels risques auprès des ministères de tutelle (Ministère des Finances (Trésor), des Travaux publics, des mines, de l'agriculture...). Notamment les établissements financiers spécialisés et les fonds (au sens administratifs).
- Identifier les rapports et parties de rapport portant sur ces risques établis par ces entités et l'évaluation des risques qui s'y trouvent.
- Se faire communiquer pour chaque entité les régimes juridiques des engagements possibles pour chaque type de risques et les obligations de procédures pour chacun des risques.
- A partir des obligations de procédures identifier les entités devant avoir connaissance des engagements (avis, décision, suivi...).
- Demander à chaque entité les engagements souscrits (déclarés non déclarés).
- Evaluer pour chaque entité ou programme les risques.
- Si une structure est spécialisée dans les PPP, analyser les PPP importants et évaluer les risques :
 - o Sur les prêts (garanties)
 - o Opérationnels prévus et non prévus
 - o De faillite du partenaire (reprise de l'activité pour assurer la continuité du SP)

Rédaction

Composante 1.

La rédaction de la partie du cadre portant sur cette composante invite expressément à aller au-delà du seul critère utilisé pour la notation (Paragraphe 2 des « directives pour l'évaluation » p. 36). Elle est identique d'ailleurs à la rédaction de la version test du PEFA 2015 dont la notation utilisait des critères portant sur le contrôle du risque lui-même et non sur les seules publication et certification des comptes.

Pour aller au-delà, la partie narrative du rapport pourrait être ainsi composée :

- Exposé rapide des conditions de la notation (établissement de la liste (sources et critères)) : obligations de publication et d'audit ; informations de l'administration centrale sur ces comptes, sur leur publication et sur leur audit ; réception de ces comptes par l'administration, établissement d'un rapport consolidé.
- Pour les risques systémiques (banques, assurances, retraites) analyse des moyens d'analyse financière des organismes de contrôle (Banque centrale (ratios prudentiels (Bâle), test de stress...), commissions bancaires, organismes de protection sociale).

Composante 2.

La rédaction de la partie du guide portant sur cette composante invite expressément à aller au-delà du seul critère utilisé pour la notation qui découle directement du tableau 15 établi ci-dessus.

Pour aller au-delà, la partie narrative du rapport pourrait être ainsi composée :

- Exposé rapide des conditions de la notation (établissement de la liste (sources et critères)) ; obligations de publication et d'audit ; informations de l'administration centrale sur ces comptes, sur leur publication et sur leur audit, réception de ces comptes par l'administration, établissement d'un rapport consolidé.
- Description du dispositif institutionnel (institutions, méthodes) de suivi des risques.
 - o Les obligations de transmission des budgets et des comptes et leur respect (autorités destinataires, leurs responsabilités, leurs diligences).
 - o Règles d'équilibre des budgets et des comptes fixées par la réglementation et le contrôle de leur respect (voir, notamment, dans le cadre des obligations de transmission).
 - o Règles d'endettement et d'octroi de garanties.
 - o Responsabilités de contrôle du comptable (public ou non).
 - o Institutions spécialisées dans les prêts aux administrations infranationales et leur système de contrôle des risques.
 - o Contrôles par l'ISC (étendue, modalités et périodicités).
 - o Identification des risques encourus par les administrations infranationales et par l'Etat et leur suivi (dette compromise ; dette compromise garantie ; arriérés, risques opérationnels (notamment pour les principaux services publics...). Les risques encourus par l'Etat peuvent avoir une base juridique (selon le support (garantie)) ou économique (risques opérationnels) ou politique ; dans ces dernier cas, ils sont plus difficiles à évaluer.

Composante 3.

Elle se limitera à un commentaire des tableaux 16 et 17 présentés sous forme résumée ci-dessus pour les principaux risques et entités porteuses.

Enjeux

- La stabilité financière de l'administration centrale et sa notation financière (avec PI-13).

Informations

Documents	Sources
Liste des entreprises publiques	CC/DGT/DCP/INSTAD, service chargé de leur supervision financière/BCM
Rapport consolidé sur les résultats des entreprises publiques	DGT/DRF/CC/BCM
Comptes et informations sur les comptes	DGT/DRF
Lois sur les administrations infranationales et leur régime financier.	MID
Etat consolidé de leur compte et de leur situation financière	MID/DGT/DGB/CC
Etat établi par l'administration nationale (tutelle administrative ou financière) et l'ISC de la publication de leur compte et de la date de leur audit (liste individuelle faisant apparaître le montant de leurs dépenses)	CC/MID/DGT
Etat établi par l'ISC des audits et jugements des administrations infranationales au cours des trois derniers exercices (avec date et montant des dépenses des entités auditées ou jugées, et le responsable de l'audit ou du contrôle)	CC
Textes sur les garanties publiques, les assurances, les PPP.	DGT/DDP
Liste des organismes publics spécialisés dans l'octroi de ces garanties et leur gestion	DGT/DDP
Etat des principaux PPP (par domaine)	PR/Primature/DGT/DDP/
Rapports et parties de rapport relatifs aux risques encourus par l'administration centrale, les établissements publics et autres entités du fait des passifs conditionnels explicites ou implicites,	DGB/DGT/DDP

Entretiens

- Services chargés de la supervision financière des entreprises publiques (industriel et commercial, assurance, banque), banque centrale. (DT, Banque centrale, commission bancaire).
- Direction du trésor, organismes spécialisés dans les garanties et assurance, ministères sectoriels des domaines à PPP.

Questions à poser

- Les méthodes de suivi des risques et les risques encourus par les entreprises publiques et par l'Etat.
- L'effectivité des contrôles ex ante et ex post des comptes des administrations infranationales.
- Les procédures de décision, de suivi et méthodes d'évaluation des passifs conditionnels leur fiabilité.
- L'existence possible de passifs conditionnels qui échappent aux procédures.

PI-11. Gestion des investissements publics

Description

Cet indicateur évalue les méthodes d'évaluation économique, de sélection, de calcul du coût et de suivi des projets d'investissements publics de l'état, l'accent étant mis sur les projets les plus importants. Il comprend quatre composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode M2 (MO).

Note	Critères minima	M2	
11.1. Analyse économique des projets d'investissement		AC	DEA
A	Des analyses économiques sont effectuées, comme stipulé dans les directives nationales, pour évaluer tous les grands projets d'investissement et les résultats sont publiés. Les analyses sont examinées par une entité différente de l'entité responsable du projet.		
B	Des analyses économiques sont effectuées, comme stipulé dans les directives nationales, pour évaluer la plupart des grands projets d'investissement et certains résultats sont publiés. Les analyses sont examinées par une entité différente de l'entité responsable du projet.		
C	Des analyses économiques sont effectuées pour évaluer certains grands projets d'investissement.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
11.2. Sélection des projets d'investissement		AC	DEA
A	Avant leur inscription au budget, tous les grands projets d'investissement sont classés par une entité centrale, par ordre de priorité, sur la base de critères standard publiés pour la sélection de projets.		
B	Avant leur inscription au budget, la plupart des grands projets d'investissement sont classés par une entité centrale, par ordre de priorité, sur la base de critères standard de sélection de projets.		
C	Avant leur inscription au budget, certains grands projets d'investissement sont classés par une entité centrale, par ordre de priorité.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
11.3. Calcul du coût des projets d'investissement		AC	DEA
A	Les prévisions de coût des grands projets d'investissement (dépenses d'équipement et dépenses de fonctionnement sur toute la durée de vie), ventilées par année pour au moins les trois prochaines années, figurent dans les documents budgétaires.		
B	Les prévisions concernant le montant total des dépenses d'équipement des grands projets d'investissement, ainsi que la ventilation annuelle des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement pour les trois prochaines années, figurent dans les documents budgétaires.		
C	Les prévisions concernant le montant total des dépenses d'équipement des grands projets d'investissement, ainsi que les dépenses d'équipement pour l'exercice suivant, figurent dans les documents budgétaires.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
11.4. Suivi des projets d'investissement		AC	DEA
A	Le coût total et l'avancement des grands projets d'investissement sont suivis tout au long de leur réalisation par l'organisme chargé de leur mise en œuvre. Il existe un haut degré de conformité aux procédures types et règles d'exécution du projet mises en place. Des informations concernant la mise en œuvre des grands projets d'investissement sont publiées chaque année dans les documents budgétaires ou dans d'autres rapports.		
B	Le coût total et l'avancement des grands projets d'investissement sont suivis par l'organisme chargé de leur mise en œuvre. Des procédures types et règles d'exécution des projets sont en place, et des informations concernant la mise en œuvre des grands projets d'investissement sont publiées chaque année.		
C	Le coût total et l'avancement des grands projets d'investissement sont suivis par l'organisme chargé de leur mise en œuvre. Des informations concernant la mise en œuvre des grands projets d'investissement sont préparées chaque année.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Les investissements publics sont indispensables pour assurer une croissance économique durable, atteindre les objectifs stratégiques de la politique économique et assurer les services voulus au niveau national.

En période de contraction économique, les pays doivent s'employer à préserver les ressources budgétaires nécessaires pour faire face aux besoins d'investissement, tandis qu'en période d'expansion ils doivent généralement établir un ordre de priorité entre de nombreux investissements valables.

Diverses méthodes de gestion des investissements publics sont employées à l'échelon national, mais il existe certains points communs en ce qui concerne les fonctions assurées. Cet indicateur présente les quatre composantes les plus essentielles. L'indicateur couvre tous les types de systèmes de GFP, y compris ceux dans le cadre desquels les budgets de fonctionnement et les budgets d'équipement sont traités par des institutions et par des processus distincts. L'expression « grand projet d'investissement » désigne notamment les investissements réalisés dans le cadre d'instruments financiers structurés tels que les PPP.

Aux fins de cet indicateur, les « grands projets d'investissement » sont les projets qui répondent aux critères suivants :

- Le coût d'investissement total du projet représente au moins 1 % du montant total des dépenses budgétaires annuelles ;
- Le projet compte parmi les dix projets les plus importants (sur la base du coût d'investissement total) de chacune des cinq plus grandes entités de l'administration centrale, évaluées sur la base de leurs dépenses d'investissement.

Si le pays utilise une définition différente des grands projets d'investissement qui répond à ces critères et simplifie la collecte de données, l'évaluateur pourra se fonder sur la définition du pays pour recenser les grands projets d'investissement, en appliquant toutefois la définition fournie dans ce guide pour la notation.

La composante 11.1 évalue dans quelle mesure des méthodes d'évaluation robustes, basées sur des analyses économiques, sont employées pour procéder à des études de faisabilité ou de pré-faisabilité pour les grands projets d'investissement, et si les résultats des analyses sont publiés.

Il existe différents types d'analyse économique, selon le nombre et la nature des domaines couverts, comme par exemple l'analyse des externalités économiques — parfois appelée analyse des coûts et avantages sociaux ou économiques des politiques publiques—et des effets sur la santé et l'environnement. L'analyse économique utilise souvent des techniques particulières, telles que l'analyse coûts-avantages, l'analyse coût-efficacité et l'analyse multicritères.

Pour être objective, elle doit être réalisée par une entité autre que l'organisme responsable du projet. L'analyse économique réalisée pour permettre la prise de décisions devra également être suffisamment récente pour demeurer valable. Lorsque les analyses sont trop anciennes, les conditions du marché ont trop évolué pour que les conditions retenues puissent servir de base utile à la prise de décisions.

La composante 11.2 évalue dans quelle mesure les projets d'investissement prioritaires sont sélectionnés sur la base de critères clairement définis. un système de sélection des projets d'investissement rigoureux et transparent permet de renforcer l'efficacité et la productivité des investissements publics la composante nécessite que les pouvoirs publics procèdent à un examen central des évaluations des grands projets d'investissement avant d'inscrire des projets au budget présenté au pouvoir législatif pour approbation. il faut également que l'administration centrale publie et applique les critères types de sélection des projets.

L'expression « critères types » désigne un ensemble de procédures formalisées adoptées par l'administration centrale et appliquées à tous les projets ou groupes de projets connexes ayant des caractéristiques communes, au sein d'une même unité de l'administration centrale et entre différentes unités.

La composante 11.3 évalue si les documents budgétaires comprennent des prévisions à moyen terme pour les projets d'investissement, basées sur le coût complet, et si le processus de budgétisation des dépenses d'équipement et des dépenses de fonctionnement est pleinement intégré. Une saine gestion budgétaire exige l'établissement de plans budgétaires prospectifs détaillés pour les projets, couvrant les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement pendant l'intégralité du cycle de vie de l'investissement. il est nécessaire de disposer de projections des dépenses de fonctionnement du projet pour pouvoir planifier et inclure ces coûts dans les budgets futurs. Une bonne gestion du budget et des flux de trésorerie demande une analyse financière approfondie, également nécessaire pour l'analyse coûts-avantages, des projets d'investissement.

La composante 11.4 évalue dans quelle mesure des dispositifs de suivi et de reporting ont été mis en place pour assurer l'optimisation des ressources et l'équilibre financier des projets. le système de suivi doit donner lieu à la tenue de dossiers sur l'état d'avancement physique et financier, présentant notamment des estimations des travaux en cours, et produire des rapports périodiques de suivi des projets.

les rapports de suivi doivent couvrir les projets de l'approbation jusqu'à l'achèvement. le système doit également permettre d'établir un lien entre le paiement des fournisseurs et les pièces justifiant l'avancement du projet. Enfin, le système doit permettre d'identifier tout écart par rapport aux prévisions et de déterminer les mesures correctives à prendre.

Certaines questions importantes pour la gestion des investissements publics ne sont pas traitées expressément ici mais sont prises en compte par d'autres indicateurs :⁶ a) la question de la cohérence des projets d'investissement avec les objectifs de la politique sectorielle est prise en compte par l'indicateur Pi-16; b) la qualité du processus de passation des marchés — par exemple dans quelle mesure un plan de passation des marchés fiable et détaillé est établi à l'avance — est prise en compte par l'indicateur Pi-24 ; c) la question de la gestion des actifs, y compris la bonne tenue d'un registre des actifs dans lequel sont consignées des valeurs exactes, est examinée dans le cadre de l'indicateur Pi-12. Les notes B et C sont attribuées à cette composante si au moins **certain**s grands projets d'investissements sont pris en compte dans les informations suivies et communiquées (note B) ou établies (note C).

6 De fait, l'exécution des projets dépend de nombreux éléments du contexte général du secteur public, notamment la capacité d'exécution des projets, la gestion du coût total des projets (qui nécessite un système de comptabilité permettant de calculer et de présenter les coûts des projets), les modalités d'exploitation des installations, et les règles et procédures d'évaluation ex-post.

Observations

L'indicateur est important, il est à la confluence des trois objectifs externes. Il s'inspire beaucoup de la méthodologie PIMA. Il est nécessaire de s'informer avant de commencer le travail d'application des critères de cet indicateur sur l'existence d'une évaluation selon la méthodologie PIMA et si une évaluation a été faite de l'actualiser en faisant le point sur les recommandations mises ou non en œuvre, ce qui doit guider la notation.

Il est en lien avec d'autres indicateurs (PI-12 (gestion et comptabilisation des actifs), PI-16 (politique sectorielle) PI-24 (marchés publics). A lui seul, il constitue une petite évaluation, sa méthodologie est spécifique et son champ large. Il exige un travail de collecte de l'information méthodique et lourd.

Les critères de sélection ne permettent pas d'utiliser les évaluations ex post (il faudrait intégrer dans l'analyse des investissements achevés lors des exercices précédents, ce qui ne paraît pas possible).

Application

Phase d'identification et d'organisation de l'évaluation

Cette phase préparatoire pourrait suivre les étapes suivantes :

1). Identifier les « acteurs » : organismes susceptibles d'entrer dans le champ de l'évaluation, sans en omettre aucun (le budget est insuffisant pour l'identification des investissements entrant dans le champ de l'indicateur) :

- Entités budgétaires :
 - o Ministères, Directions, ou services éventuels chargés de la planification et de la budgétisation des investissements de l'administration budgétaire centrale (y compris à la Présidence ou à la Primature).
 - o Ministères sectoriels investisseurs (Travaux publics, Mines, EN, Santé, Agriculture etc..) et leurs EP spécialisés ou opérateurs.
 - o Fonds budgétaires.
- Entités extrabudgétaires :
 - o Agences spécialisées dans l'investissement public et les grands projets.
 - o Projets (PTF).
 - o Agences (quel que soit le statut) chargées des PPP.

2). Identifier et mobiliser les « correspondants » qui vont permettre de rassembler et d'interpréter les données (un seul si le système est centralisé ; un par ministère ou agence si le système est décentralisé).

3). Identifier les procédures de gestion des investissements (depuis la proposition jusqu'à l'évaluation ex post) et la place de chaque entité dans les procédures (rassembler les textes, guides, rapports sur ces procédures et les analyser).

4). Rassembler pour le dernier exercice achevé les principaux investissements en cours (le guide laisse un doute sur la possibilité de prendre en compte les investissements approuvés seulement avec les investissements en cours ; compte tenu de la composante 4, on ne sélectionnera que les investissements en cours).

5). Sélectionner les investissements entrant dans le champ de l'indicateur, selon les critères du cadre :

- si le pays a une définition des « grands investissements » la sélection peut s'opérer parmi ceux-ci (voir encadré).
- sinon, le champ de la sélection des investissements entrant dans le périmètre de l'indicateur doit être défini par les évaluateurs eux-mêmes.

Investissements éligibles pour l'indicateur PI-11

Aux fins de cet indicateur, les « grands projets d'investissement » sont les projets qui répondent aux critères suivants :

- Le coût d'investissement total du projet représente au moins 1 % du montant total des dépenses budgétaires annuelles ;
- Le projet compte parmi les dix projets les plus importants (sur la base du coût d'investissement total) de chacune des cinq plus grandes entités de l'administration centrale, évaluées sur la base de leurs dépenses d'investissement.

Si le pays utilise une définition différente des grands projets d'investissement qui répond à ces critères et simplifie la collecte de données, l'évaluateur pourra se fonder sur la définition du pays pour recenser les grands projets d'investissement, en appliquant toutefois la définition fournie dans ce guide pour la notation (cette dernière phrase est difficile à comprendre).

Source : cadre

6). Dresser le tableau suivant :

Tableau 18: Investissements sélectionnés :

Ministère ou agence	Dénomination	Montant total de l'investissement (Pour mémoire montant total des dépenses budgétaires = XX)	Date de la proposition d'investissement	Date de début de la réalisation	Date de fin prévue de la réalisation	Financement
Ministère (ou agence X1)						
Investissement I1						
Investissement I2						

7). Et lui associer le tableau suivant :

Tableau 19 : Les 5 plus importants ministères ou agences classés par montant du coût total des investissements en cours au cours du dernier exercice achevé.

	Montant des dépenses d'investissement total (coût total)
Ministère ou entité X1	
Ministère ou entité X2	
Ministère ou entité X3	
Ministère ou entité X4	
Ministère ou entité X5	
Total des 5 plus importants ministères et entités	
Total des investissements	

Composante 1

Il est conseillé de suivre la démarche suivante :

- Identifier et analyser la (ou les si des différences sont faites entre les investissements) directive nationale fixant une méthode d'analyse économique.
- Remplir le tableau suivant à partir des informations rassemblées pour les investissements sélectionnés. (Les dossiers doivent être constitués par les organismes sur la base des directives des évaluateurs ; les éléments probants pour la notation doivent être identifiés par les évaluateurs eux-mêmes ; si possible mis à disposition des lecteurs du rapport PEFA).

Tableau 20 : les études économiques de faisabilité et de préfaisabilité des grands investissements

Investissement	Montant total de l'investissement	Etude économique de faisabilité ou de préfaisabilité					Publication (2)	Eligibilité à la composante 1
		Titre et date de l'étude et de la décision	Organisme auteur de l'étude et organisme examinateur de l'investissement	Méthode (1)	Qualité du rapport (rigueur d'application de la méthode)	Prise en compte des externalités		
Ministère (ou agence X1)								
Investissement I1								A, B, C ou D
Investissement I2								

(1) On distinguera : méthode d'une directive nationale ; méthode coûts et avantages ; méthode cout/efficacité ; méthode multicritère : autres (dans ce cas, préciser).

(2) Rappel de la définition de « publication » : cf. 2.1.8 du guide : « les utilisateurs savent que les documents sont disponibles et savent comment y avoir accès. On se fiera en première analyse surtout à la mise en ligne sur un site adéquat vers lequel un utilisateur se dirigera naturellement s'il désire avoir des informations. »

Composante 2

Il est conseillé de suivre la démarche suivante :

- Identifier et analyser les textes définissant les règles générales de sélection des investissements (procédures et critères) éventuellement selon les types d'investissement.

- Déterminer si les critères sont publiés et garantissent l'alignement des projets sur les priorités nationales.
- Identifier les réunions de décision d'inscription des investissements sélectionnés pour l'indicateur.
- Analyser les critères utilisés, les procès-verbaux des réunions, les dossiers à l'appui de chaque investissement et les classements réalisés et remplir le tableau suivant.

Tableau 20 : la sélection des grands investissements

Investissement	Date des réunion budgétaire d'analyse et de sélection de l'investissement	Textes appliqués	Lien des critères avec les priorités nationales	Procès-verbaux de réunion	Eligibilité à la composante 2
Ministère (ou agence X1)					
Investissement I1					A, B, C ou D
Investissement I2					Etc..

- Procéder à la notation sur la base des résultats.

Composante 3

L'objectif de la composante est dénué d'ambiguïté. Il s'agit de savoir si le législateur est bien informé sur tous les enjeux financiers et budgétaires des grands investissements sur toute leur durée de vie et notamment des coûts de fonctionnement induits pour les années futures (dépenses récurrentes). Les critères sont plus difficiles à appliquer. Il est supposé que la notation repose sur les grands investissements.

Les notations B, C et D reposent sur des critères clairs : celui de montant total des dépenses d'équipement (acquisition de terres et autres biens corporels, titres d'Etat et d'actifs non financiers, non militaires, supérieurs à une valeur minimum et d'une durée de vie prévue de plus d'un an) et de dépenses de fonctionnement.

La notation sera fondée sur le tableau suivant :

Tableau 21 : budgétisation des grands investissements

	Montant total des dépenses d'équipement prévu	Ventilation des dépenses d'équipement annuel pour les 3 prochaines années dans les documents budgétaires	Dépenses d'équipement pour l'exercice suivant	Eligibilité à la composante 3
Ministère (ou agence X1)				
Investissement I1				
Investissement I2				

Composante 4

Les différences de formulation des composantes indiquent que les critères des notes A d'un côté et B et C de l'autre ne sont pas qualitativement identiques. Le point 11.4 :2 du guide pose au contraire qu'il s'agit d'une différence quantitative (les mêmes sous-critères (informations suivies et communiquées ou établies) étant exigés, la notation étant fondée sur le nombre d'investissements respectant les sous-critères.) Cette dernière indication devrait commander la notation.

Directives pour la notation

11.4:2. Les notes B et C sont attribuées à cette composante si au moins *certain*s grands projets d'investissement sont pris en compte dans les informations suivies et communiquées (note B) ou établies (note C). Pour obtenir la note A, *la plupart* des grands projets d'investissement doivent faire l'objet d'un suivi.

Guide p.91

Elle suppose la démarche suivante permettant de remplir le tableau 22 suivant :

- Identification des procédures types et règles d'exécution (dont de suivi et de reporting) des principaux investissements (pour chaque grand investissement sélectionné).
- Vérifications de la tenue de dossiers d'avancement financiers ; relevé de la date des rapports périodiques.

- Vérifications de la tenue de dossiers d'avancement physique ; relevé de la date de rapports périodiques. ?
- Dates des rapports annuels

Tableau 22 : le suivi des grands investissements

Organisme et investissement	Suivi du coût total et de l'avancement du projet par l'organisme chargé de sa mise en œuvre (existence de dossiers) : date des rapports	Suivi de l'avancement physique du projet par l'organisme chargé de sa mise en œuvre (existence de dossiers) : date des rapports	Système établissant un lien entre le paiement des fournisseurs et les pièces justificatives	Existence de procédures types et de règles d'exécution	Rapports sur l'exécution (titres et dates)	Respect des procédures types et règles d'exécution	Rapport annuel dans les rapports budgétaires (titre et date)	Rapport annuel non dans les rapports budgétaires (titre et date)
Ministère (ou agence X1)								
Investissement I1								
Investissement I2								
Eligibilité	A, B, C			A, B		A	A	A, B, C

Rédaction

Elle commencera par décrire la procédure de sélection des investissements retenus et présentera dans un tableau les choix réalisés et le respect des critères PEFA.

Il est demandé (guide) de s'attacher à mettre en lumière, pour chaque projet les pratiques de sous-estimation ou de surestimation systématique des coûts.

Il est recommandé, ici plus qu'ailleurs, de nourrir la partie narrative, des conclusions des rapports d'audit ou d'évaluation relatifs aux grands investissements sélectionnés, notamment ceux de l'ISC, et des PTF (certains font obligation de procéder à des évaluations ex post systématiques (BM..)). Toutefois, les critères de sélection ne favorisent pas cette démarche compte tenu du fait que les investissements ont une forte probabilité de ne pas être achevés ou de l'être récemment. Les investissements seront numérotés afin de pouvoir être mentionnés rapidement dans la suite de la rédaction.

Pour les composantes 1 et 2

Les éléments factuels servant de base aux critères de notation seront spécifiés pour le pays étudié et les résultats de l'application des critères présentés en rapportant pour chaque critère les investissements qui les satisfont et ceux qui ne les satisfont pas. Les notations seront justifiées par les taux obtenus.

Composante 3

Après une présentation des règles de la budgétisation et des procédures appliquées pour obtenir les informations nécessaires, les éléments fondant la notation figurant dans le tableau 21 « budgétisation des grands investissements », seront présentés.

Composante 4

La rédaction pourrait commencer par une présentation des procédures de suivi de l'exécution des grands investissements (responsables, règles, établissement des dossiers, procédures de paiement, suivis des pièces de paiement, enregistrement comptable et, établissement de rapports). A partir du tableau 22 (le suivi des grands investissements), la notation est justifiée.

Enjeux :

- Croissance économique (théorie de la croissance endogène).
- Continuité et modernisation des services publics.
- Efficacité et efficience de l'action publique.
- Lutte contre la corruption.
- La crédibilité de l'Etat dans sa gestion financière et sa fonction « entrepreneuriale ».
- Le coût de l'investissement public.

Informations

Documents	Source
Liste des entités non budgétaires réalisant des grands investissements ou impliquées dans leur préparation, sélection, exécution, gestion et évaluation.	Présidence/Primature/MFB/DGB/DGT/M2PATE(1)/EP/Ministères sectoriels/PTF/ISC/DP3P (2)/
Liste par ministères et agences ou autres entités spécialisées des investissements dont le montant dépasse 1% des dépenses budgétaires du DEA	Les entités concernées.
Textes de procédures et outils (y.c informatiques) de pilotage des grands investissements à tous des stades depuis les préétudes jusqu'à l'évaluation. Dont : méthode d'évaluation économique, maquette de rapports périodiques et annuels, fiche de suivi budgétaire, physique et financier, maquette de rapports annuels, méthode d'évaluation, règles de publicité des informations et supports préconisés.	Présidence/primature /MFB/Ministères sectoriels.
Mise à disposition des dossiers complets relatifs aux investissements sélectionnés (études, dont étude de faisabilité et des moyens de mise à disposition du public des éléments principaux et des rapports infra annuels et annuels de suivi financiers et physiques).	Les entités concernées.
Procédures de sélection des grands investissements (dont le montant dépasse 1% des dépenses budgétaires du DEA) et entités responsables	Présidence/Primature MFB/entités spécialisées.
PV des réunions d'analyse et de sélection des grands investissements.	Les entités concernées.
Extraits des documents budgétaires traitant des grands investissements	Présidence/Primature MFB/Ministère chargé de la planification/entités spécialisées.
Rapports d'évaluation des grands investissements sélectionnés.	Les entités concernées.

(1) Ministère en charge des projets présidentiels de l'aménagement du territoire et de l'équipement.

(2) Projet PPP rattaché au Secrétariat général.

Entretiens

- Les entités concernées.
- La société civile.

Questions à poser

- Les faiblesses du cycle des grands investissements.
- Les raisons de ces faiblesses.
- Les difficultés de gestion rencontrées.
- La procédure informatique.
- Les conséquences financières des insuffisances du cycle des grands investissements.
- La perception par les citoyens de la capacité gestionnaires de l'Etat en matière d'équipement.

PI-12. Gestion des actifs publics

Description

Cet indicateur évalue la gestion et le suivi des actifs publics ainsi que la transparence de la cession d'actifs. Il comprend trois composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode **M2 (MO)**.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
12.1. Suivi des actifs financiers		AC	DEA
A	L'état tient un registre des actifs qu'il détient pour toutes les catégories d'actifs financiers, comptabilisés à leur juste valeur ou à leur valeur de marché, conformément aux normes comptables internationales. Des informations sur la performance du portefeuille d'actifs financiers sont publiées chaque année.		
B	L'état tient un registre des actifs qu'il détient dans les principales catégories d'actifs financiers, comptabilisés à leur coût d'achat ou à leur juste valeur. Des informations sur la performance des principales catégories d'actifs financiers sont publiées chaque année.		
C	L'état tient un registre des actifs qu'il détient dans les principales catégories d'actifs financiers.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
12.2. Suivi des actifs non financiers		ABC	DEA
A	L'État tient un registre des immobilisations corporelles, terrains et (le cas échéant) gisements qu'il détient, comprenant notamment des informations sur leur utilisation et leur âge, qui sont publiées chaque année.		
B	L'État tient un registre des immobilisations corporelles qu'il détient, comprenant notamment des informations sur leur utilisation et leur âge, qui sont publiées. Il tient également un registre des biens fonciers et (le cas échéant) des gisements.		
C	L'État tient un registre des immobilisations corporelles qu'il détient et recueille des informations partielles sur leur utilisation et leur âge.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
12.3. Transparence de la cession des actifs		AC (1) et ABC (2)	DEA
A	Des procédures et des règles visant le transfert ou la cession d'actifs financiers et non financiers sont établies, notamment les renseignements à fournir au pouvoir législatif pour information ou approbation. Les documents budgétaires, rapports financiers ou autres rapports contiennent des informations sur les transferts et cessions.		
B	Des procédures et des règles visant le transfert ou la cession d'actifs non financiers sont établies. Les documents budgétaires, rapports financiers ou autres rapports contiennent des informations sur les transferts et cessions.		
C	Des procédures et des règles visant le transfert ou la cession d'actifs non financiers sont établies. Les documents budgétaires, rapports financiers ou autres rapports contiennent des informations partielles sur les transferts et cessions.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

(1) Pour les actifs financiers

(2) Pour les actifs non financiers

Directives pour l'évaluation

Les actifs sont des moyens placés sous le contrôle d'une entité publique par suite d'événements antérieurs qui sont censés générer des avantages économiques futurs. Les actifs sont classés en actifs financiers ou en actifs non financiers dans le Manuel SFP 2014 et autres systèmes de classification.

Les actifs financiers peuvent être de nature très diverse, et comprennent notamment le numéraire, les valeurs mobilières, les prêts et les créances appartenant à l'état.

Ils peuvent également comprendre les réserves de change et les fonds à long terme comme les fonds souverains et les participations dans des institutions appartenant à l'état et au secteur privé.

Il est important qu'un pays soit doté de systèmes qui lui permettent de gérer et de suivre ses actifs financiers et d'établir des rapports à leur sujet ; il est aussi souhaitable qu'il ait, si nécessaire, un solide cadre de gestion des risques et qu'il ait pris des dispositions appropriées pour assurer une bonne gouvernance et la transparence.

tous les actifs économiques autres que les actifs financiers sont classés dans les actifs non financiers. Il est important de prendre en compte la valeur et le potentiel économique des actifs non financiers pour divers processus de gestion des finances publiques, notamment pour évaluer la situation financière de l'État, déterminer les futurs besoins d'investissement, maximiser le rendement des capitaux investis et assurer l'utilisation efficace des ressources.

Les actifs non financiers peuvent être issus d'un processus de production, être des ressources naturelles ou des ouvrages publics. Ils procurent généralement des avantages par le biais de leur utilisation dans le cadre de la production de biens et de services ou sous la forme de revenu de propriété. Les ressources minières, telles que le pétrole, le gaz, les diamants et les autres métaux précieux ou industriels constituent, pour de nombreux pays, les actifs non financiers les plus profitables.

La liste de toutes les catégories d'actifs non financiers établie pour guider l'évaluation de la composante 12.2 figure dans le tableau 12 ci-après. L'évaluation doit indiquer clairement les catégories incluses aux fins de cet indicateur et les raisons pour lesquelles certaines ont été exclues, le cas échéant. Elle doit également expliquer les mécanismes employés pour obtenir les informations. Enfin, le texte explicatif doit contenir des observations sur le degré d'exhaustivité des données présentées dans le tableau et indiquer les entités qui possèdent ou qui gèrent les actifs.

Tableau 3 : Catégories d'actifs non financiers

catégories	Sous-catégories	Prises en compte dans	observations
Actifs fixes	Bâtiments et ouvrages de génie civil Machines et équipement Autres actifs fixes		
Stocks	—		
Objets de valeur	—		
Actifs non produits	Terrains Gisements Autres actifs naturels Actifs incorporels non produits		

Note : Les catégories figurant dans le tableau sont basées sur le Manuel SFP 2014, mais on peut utiliser d'autres catégories définies par l'État.

La composante 12.1 évalue la nature du suivi des actifs financiers, qui est essentiel à la détermination et à la bonne gestion des principaux engagements financiers et des risques auxquels est exposée la gestion financière. Les critères de notation utilisent le terme « performance » pour désigner le rendement des capitaux investis, que ce soit sous la forme de dividendes, d'intérêts ou de plus-value (ou moins-value), plutôt que la réalisation d'un objectif particulier.

La composante 12.2 évalue les caractéristiques du suivi des actifs non financiers par l'administration budgétaire centrale. Les écritures sur les actifs non financiers doivent indiquer la nature et l'utilisation de ces actifs. Il est impératif de tenir un registre des actifs fixes ; les registres tenus à jour permettent aux pouvoirs publics de mieux utiliser les actifs tels que les infrastructures et de planifier les programmes d'investissement ainsi que l'entretien des actifs.

Un registre des gisements n'est nécessaire que s'ils représentent une part importante des actifs détenus par l'Etat. Si les entreprises publiques détiennent d'importants actifs non financiers, il convient de le mentionner dans le texte explicatif de cette composante. L'évaluation des actifs non financiers n'est pas requise pour cette composante.

La composante 12.3 évalue si les procédures de transfert et de cession d'actifs sont établies par des textes de loi, des réglementations ou des procédures approuvées. Elle examine si le pouvoir législatif ou le public reçoivent des informations sur les transferts et les cessions. Le transfert d'actifs comprend également le transfert des droits d'usage même lorsque l'actif reste la propriété de l'état.

Définitions

Les définitions des termes relatifs aux actifs qui sont employés pour cet indicateur sont basées sur le Manuel SFP 2014.

Observations

Le champ est très large. L'indicateur est facile à traiter lorsque le pays dispose d'une comptabilité patrimoniale ou s'est engagé dans son élaboration, très difficile dans le cas contraire. Dans cette dernière hypothèse, il est en effet nécessaire d'identifier les organismes tenant les registres et d'analyser leurs méthodes et la manière dont elles sont appliquées. Le manuel ouvre la possibilité de procéder par échantillonnage.

Le texte est très différent dans son esprit des critères de notation. Le titre de l'indicateur est « gestion des actifs publics », la description précise que « cet indicateur évalue la gestion et le suivi... » les critères (cartouches) s'en tiennent au seul « suivi ».

Le traitement des deux premières composantes consiste à mesurer le degré de la possibilité d'élaborer une comptabilité patrimoniale de base avec les éléments d'information disponibles. Elles portent exclusivement sur le suivi des actifs (l'établissement d'états (à partir de dossiers) et non sur la gestion (achats, ventes, arbitrages, objectifs...).

Les notions d'actifs financiers et non financiers sont ceux du manuel SFP 2014, ce qui ne soulève pas de difficultés. Les importants actifs non financiers détenus par les entreprises publiques doivent être pris en compte dans la composante 2 alors qu'ils le sont déjà dans la composante 1.

L'indicateur exige, dans le cas où il n'existe pas de comptabilité patrimoniale un lourd travail de recherche d'informations et même de sources d'informations.

Application

Composante 1

L'indicateur ne porte pas seulement sur les « dossiers » mais sur les « registres », ce qui implique l'idée de consolidation et de comptabilisation. Mais la notation n'exige pas que ces registres soient centralisés même pour une même catégorie d'actif (les registres peuvent être tenus par ministère).

La difficulté principale consiste à identifier les états existants pour tous les éléments figurant dans le tableau suivant qu'il est nécessaire de remplir.

Tableau 23 : les conditions du suivi des actifs financiers

	Nombre d'états identifiés et nombre d'entreprises par état	Teneurs des registres (indiquer : dans l'ABC ou non)	Méthode de comptabilisation (Cout historique ou valeur de marché ou d'échange (fair value ou market value) ; méthode internationale ou non	Existence de rapports annuels sur la performance	Montant des actifs	Données figurant dans le CGAF (revenus et montant des actifs par type d'actifs)	Taux de couverture	Périodicité de l'actualisation	Source de l'information
Numéraire									BCM/ACCT/DOF
Titres									
Entreprises publiques IC									DGT/DOF/CC/Ministères techniques
Dont industrie et services									
Dont banque									BCM/DGT/DOF/CC
Dont assurance									DGT/DOF
Filiales des entreprises publiques									DGT
Participations dans les entreprises privées									DGT/DOF
Prêts consentis (directement)									
Dont fonds									
Dont CAS									
Créances détenues									
Dont fonds									
Dont CAS									
Réserves publiques de change de la Banque centrale (1)									BCM

(1) Si ces réserves de changes ne sont pas comptées dans les titres des entreprises publique comptées ci-dessus (selon le statut de la Banque centrale).

- Si elle existe, se fonder sur la comptabilité patrimoniale.
- Consulter les travaux engagés éventuellement pour la constitution d'une comptabilité patrimoniale s'il en existe.

Sinon procéder élément par élément :

- Pour les entreprises publiques : la liste des entreprises publiques a été établie pour l'indicateur PI-10. Les informations nécessaires pour PI-12 seront fournies par les entités mentionnées en PI-10. Notamment les services assurant la supervision financière (à la DGT le plus souvent) et l'ISC, une « Commission bancaire » ou une « Commission de surveillance des assurances.
- Pour les participations indirectes, elles sont prises en compte dans les comptes des entités les détenant directement.
- Pour les participations dans les entreprises publiques, s'il n'existe pas de service spécialisé sous un statut quelconque (de gestion des participations du portefeuille de l'Etat, ce qui est de plus en plus fréquent) l'interlocuteur privilégié est la DGT. La DCP doit aussi être consultée (les comptables publics devant détenir les informations sur les entreprises en cause).
- Pour les prêts consentis et les créances détenues il est nécessaire d'obtenir les procédures administratives d'octroi et de suivi et les procédures comptables d'enregistrement. Les contrats individuels doivent être conservés par les comptables publics et les contrôleurs financiers et leur suivi et gestion global doit être assuré par la DGT et les entités chargées de les consentir. Il est impératif de les interroger. Il faut aussi, notamment, consulter les informations de l'indicateur PI-27 composantes 2 et 3 et les recettes de la balance relatives à ces prêts et créances.
- Il importe d'être informé sur les éventuels fonds souverains et d'étudier les fonds et comptes d'affectations spéciales ou du Trésor (CAS) du budget de l'Etat.
- Pour les réserves publiques, la BC donnera les textes les concernant (gestion administrative et comptable) et les textes (ou pratiques habituelles) relatifs à leur gestion (notamment la gestion des risques de change, de contrepartie, d'intérêts...). Les données figurent dans les rapports périodiques de la BC.
- Le cadre prend en compte les informations sur la performance. Le terme implique l'idée de « rendement » (rapport du revenu total, y compris les plus ou moins-values sur le montant de l'actif), comme le commentaire de la composante le rappelle. Le secrétariat PEFA lui donne pourtant un contenu moins strict et admet au titre de la performance et de rendement le seul montant des revenus, sans qu'il soit nécessairement rapporté au montant de l'actif (observations rapport Maroc).
- Pour la notation, les critères de différenciation font intervenir un critère de quantité : « toutes » (A) ou « les principales » (B et C). Le guide (p. 94) précise que par « principales » il faut entendre « la majorité, soit 50% au moins, en valeur ». Ce qui pose une difficulté pratique : la quantification des actifs financiers non comptabilisés, par définition inconnus et non intégrés dans les agrégats des comptes annuels (PI-29).

Dans sa totalité, la composante est difficile à traiter. Il est nécessaire de tirer profit des informations recueillies pour PI-6, PI-10 et PI-29 (actifs détenus et revenus (notamment les dividendes) des actifs figurant dans les comptes annuels (CGAF)) et de recouper les informations correspondant aux différents indicateurs (notamment avec PI-29).

Il peut être recommandé de se centrer sur les principaux postes du point de vue des montants des capitaux concernés (titres des entreprises publiques, participations dans les entreprises privées, assurance, banques, banque centrale). Il est recommandé de s'informer auprès des organismes et services chargés ou ayant été chargés de programme de privatisation (un recensement est alors fait).

Composante 2.

L'indicateur, comme le précédent, ne porte pas seulement sur les « dossiers » mais sur les « registres », ce qui implique l'idée de consolidation et de comptabilisation. Mais la notation n'exige pas que ces registres soient centralisés mêmes pour une même catégorie d'actif.

Pour cet indicateur, un tableau indiquant le type d'actif à prendre en compte, doit impérativement figurer dans le rapport. Il est nécessaire de le remplir. Il sert aussi de base à la notation.

Tableau 23 : les conditions du suivi des actifs non financiers

	ABC			EPA dans le budget et autres		Montant	Exhaustivité	Indication Utilisation	Indication Age	Publication	Sources d'information
	Nombre d'états identifiés et nombre d'éléments par état	Teneur d'états	Gestionnaire	Nombre d'états identifiés et nombre d'éléments par état	Teneur d'états						
ACTIFS FIXES											
Bâtiments et ouvrages de génie civile											
Ministères et autres bâtiments											Domaine (DPE) Cadaastre Ministères sectoriels
Routes nationales											Ministère des TP
Ponts											Ministère des TP
Barrages											Ministère des mines et de l'énergie
Autres											
Machines et équipements											Service du matériel/Etablissements publics
Autres actifs fixes											
STOCKS (1) (Médicaments, livres scolaires, etc..)											Etablissements publics
OBJETS DE VALEUR											Comptables publics Banques (Caisse de dépôt)
ACTIFS NON PRODUITS											
Terrains											Domaine Cadaastre Ministère de l'agriculture
Gisements et ressources énergétiques											Ministère des mines de l'énergie DEPDM
Autres actifs naturels											Ministère de l'agriculture, de la pêche

Actifs incorporels non produits											
------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(1) Pour un Etat et les SP les stocks sont réduits.

La difficulté principale consiste à identifier les états existants pour tous les éléments figurant dans le tableau.

- Si elle existe, se fonder sur la comptabilité patrimoniale.
- Identifier les états patrimoniaux tenus par le MFB (ou MEP)
- Consulter les travaux engagés éventuellement pour la constitution d'une comptabilité patrimoniale s'il en existe.

Sinon procéder élément par élément :

- Consulter les institutions suivantes et analyser : les textes sur les règles de gestion des actifs non financiers, les règles sur les établissements des états tenus et les manières de les tenir ; les états eux-mêmes ainsi que tous les rapports portant sur ces questions :
 - o L'administration du domaine ou du patrimoine (immeubles administratifs, immeubles loués, terrains, domaine privé, domaine public).
 - o Service du matériel.
 - o Ministère des mines et de l'énergie.
 - o Ministère de l'agriculture, de la pêche.
 - o Ministère des travaux publics (routes, barrages, ponts).
- Analyser la gestion juridique, administrative et comptable des actifs des EPA (et éventuellement EPIC) et intégrer les données selon leur régime de gestion.
- Rassembler les états disponibles et les analyser selon les critères du tableau.

Il est nécessaire de distinguer le domaine privé du domaine public de l'Etat.

Composante 3

Cette composante ne présente pas de difficulté particulière. Elle est essentiellement fondée sur les textes juridiques et les rapports (au sens d'état financier).

Le terme « transfert » doit être bien compris. La version anglaise utilise les termes « transfer and disposal ». Ne paraissent pas exclus les opérations de la BC (open market, cession de réserve...).

La démarche peut être la suivante :

- Identifier les textes juridiques sur les transactions (transferts, cessions, location) de biens publics :
 - o Pour les actifs financiers :
 - Règlement de comptabilité publique (textes généraux équivalents).
 - Textes spécifiques (lois, décret, règlements,).
 - Textes sur la privatisation (notamment lorsque de telles opérations ont été menées dans le cadre de programmes).
 - o Pour les actifs non financiers :
 - Règlement de comptabilité publique (textes généraux équivalents), notamment sur les enchères publiques.
 - Textes spécifiques.
 - o Pour les mise à disposition ou location :
 - Textes sur les PPP.

Cette identification peut être difficile, ces textes étant souvent peu connus.

Dans la période récente une attention particulière doit être attachée aux PPP (notamment la mise à disposition ou cessions de terrains.).

- Pour chacun de ces textes, observer si y figurent :
 - o La personne responsable.
 - o Les procédures à utiliser afin d'assurer la concurrence et l'équité (empêcher le favoritisme ou la corruption) (Appel d'offres ouverts, enchères, conditions du gré à gré, publicité, transparence.).
 - o Les obligations d'information ou d'autorisation du législateur.
 - o Les obligations de comptabilisation et de publication.
- Rassembler les rapports s'y référant et observer si y figurent :
 - o La date d'achat de l'actif (entrée dans le patrimoine) et son montant.
 - o La date de cession (sortie du patrimoine) de l'actif et son montant.

Il est souhaitable de remplir le tableau suivant :

Tableau 24: les conditions des cessions et location des actifs publics

	Textes : lois et réglementation				Rapports			
	Textes (références précises)	Autorité responsable	Information ou autorisation du Parlement	Méthode à mettre en œuvre (règles de publicité, d'équité de transparence)	Documents budgétaires	Lois de règlement ou CGAF et annexes	Rapports spécifiques	Mentions dans les rapports (CI, CC, DA, DC)
Cession d'actif financier								
Privatisation								
Vente de biens								
Location de biens								
PPP								
Loi sur les concessions de services publics								

CA = coût acquisition

CC = coût de cession

DA = date d'acquisition

DC = date de cession (ou de transfert)

Rédaction

Composante 1

La présentation de l'indicateur invite à présenter et analyser dans la partie narrative, outre les éléments de la notation (suivi et reporting) les systèmes de gestion, les cadres de gestion des risques et les mécanismes de gouvernance et de transparence, ce qui, pouvant mener évidemment très loin, oblige à la synthèse.

La rédaction pourra commencer par la présentation rapide des institutions ou services tenant les registres, les sources de ceux-ci, et les états tenus.

Une présentation résumée du tableau ci-dessus (Tableau 24: les conditions des cessions et location des actifs publics) intégrant les données nécessaires à la notation sera intégrée au rapport. Les principaux postes pourront faire l'objet de commentaires de nature qualitative.

Dans la partie narrative il est conseillé de répondre aux questions relatives au respect des normes de gestion mentionnées dans les directives pour l'évaluation de l'indicateur. Pour chaque type d'actif, il pourrait être fournies des indications sur la prise en compte du rendement dans la gestion des actifs et la gestion du risque (« *il est aussi souhaitable qu'il ait, si nécessaire, un solide cadre de gestion des risques et qu'il ait été pris des dispositions appropriées pour assurer une bonne gouvernance et la transparence.* »).

Composante 2

Les mêmes éléments de rédaction pourraient être intégrés mutatis mutandis.

Il importe de mentionner la méthode retenue pour identifier les actifs, les états ou registres et les entités chargées de les établir et servir, les méthodes qu'elles utilisent (sources des informations, méthode de collecte, exhaustivité, rythme d'actualisation), les raisons pour lesquelles certains actifs ont été exclus, et les organismes qui gèrent ces actifs.

Les raisons pour lesquelles il est important d'avoir une bonne connaissance de ces actifs mentionnées dans les directives pour la notation suggèrent de compléter les explications de la notation par des éléments sur l'usage de ces informations dans la gestion de ces actifs : « *Il est important de prendre en compte la valeur et le potentiel économique des actifs non financiers pour divers processus de gestion des finances publiques, notamment pour évaluer la situation financière de l'État, déterminer les futurs besoins d'investissement, maximiser le rendement des capitaux investis et assurer l'utilisation efficace des ressources.* ».

Composante 3

La rédaction doit par type d'actif (ou de procédure) présenter : les textes (références précises) dans lesquels figurent les dispositions relatives aux cessions et transferts (voir tableau ci-dessus) et les procédures elles-mêmes (en mentionnant les éléments nécessaires à la notation : responsables, procédure, information ou autorisation du parlement.) ; les rapports relatifs à ces cessions et transferts (avec les références précises et les éléments nécessaires à la notation.

Enjeux

Les enjeux de la gestion financière des actifs sont moins importants pour un Etat que pour une entreprise privée sur le strict plan financier et sur celui de la solvabilité, l'actif principal d'un Etat étant la matière fiscale. Toutefois, une connaissance précise des actifs financiers et non financiers et de leurs revenus permet au gouvernement de faire des arbitrages favorables à la gestion publique dès lors qu'elle intègre la bonne fourniture des services publics en quantité et en qualité dans les critères d'arbitrage et de décision à côté des exigences de la discipline budgétaire et de la rentabilité maximale des actifs détenus dans une perspective plus globale de bon emploi des fonds publics.

Informations

Documents	Source
Registres et états relatifs aux actifs financiers (entreprises publiques, participations de l'Etat dans les entreprises privées, prêts consentis, créances détenues, réserves publiques) avec méthodes d'établissement et règles de tenues des états et registres.	DGT/DOF/DCP/CC/
Rapports sur les performances et résultats des actifs financiers (entreprises publiques, participations de l'Etat dans les entreprises privées, prêts consentis, créances détenues, réserves publiques)	DGT/DOF/DCP/CC
Registres et état sur les actifs non financiers par type d'actif (bâtiments publics, routes, ponts, barrages, autres ouvrages publics, machines et équipements, stocks, terrains, gisements, actifs incorporels) avec méthodes d'établissement et règles de tenues et publications annuelles.	L'administration du domaine ou du patrimoine (immeubles administratifs, immeubles loués, terrains, domaine privé, domaine public) /Service du matériel/Ministère des mines/Ministère de l'agriculture/Ministère des travaux publics (routes, barrages, ponts). DCD/DPE/OHNIP/DEPDM
Textes sur les transferts et cessions des actifs non financiers	DGT/ L'administration du domaine ou du patrimoine (immeubles administratifs, immeubles loués, terrains, domaine privé, domaine public) /Service du matériel/Ministère des mines/Ministère de l'agriculture/Ministère des travaux publics (routes, barrages, ponts).
Textes sur les PPP et concessions	Présidence/Premier ministre/MFB/MEP/Ministères des mines

Entretiens

- Tous les services gestionnaires centralement des actifs financiers et non financiers et responsables des transfert et cessions

Questions à poser

- Les états existants, les actifs non pris en compte
- La précision des données
- Les méthodes de collecte et d'actualisation des données et les difficultés rencontrées

PI-13. Gestion de la dette

Description

Cet indicateur évalue la gestion de la dette intérieure et extérieure et des garanties. Il vise à déterminer si les méthodes de gestion, les registres et les mesures de contrôle en place permettent d'assurer l'utilisation de dispositifs efficaces et efficaces. Il comprend trois composantes, dont les notes sont agrégées en utilisant la méthode **M2 (MO)**.

Note	Critères minima	M2	
13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties		AC	ADE
A	Les données sur la dette intérieure et extérieure et les garanties sont complètes, exactes, à jour et rapprochées une fois par mois. Des rapports de gestion et des rapports statistiques détaillés (couvrant le service et le stock de la dette ainsi que les opérations relatives à celle-ci) sont établis au moins une fois par trimestre.		
B	Les données sur la dette intérieure et extérieure et les garanties sont complètes, exactes et actualisées une fois par trimestre. La plupart des données sont rapprochées une fois par trimestre. Des rapports de gestion et des rapports statistiques détaillés (couvrant le service et le stock de la dette ainsi que les opérations relatives à celle-ci) sont établis au moins une fois par an.		
C	Les données sur la dette intérieure et extérieure et les garanties sont actualisées une fois par an. Un rapprochement des données est effectué chaque année. Il est admis que les données à fournir comprennent les compléments d'information nécessaires au rapprochement des données pour être complètes.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
13.2. Autorisation d'emprunter et d'octroyer des garanties		AC	DEA
A	La loi autorise une entité unique chargée de la gestion de la dette à emprunter, à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'administration centrale. Des politiques et procédures documentées fournissent des directives pour emprunter, émettre de nouveaux titres d'emprunt et effectuer des opérations au titre de la dette, émettre des garanties de prêt et assurer le suivi des opérations de gestion de la dette par la seule entité compétente. Les emprunts annuels doivent être approuvés par l'administration centrale ou le pouvoir législatif.		
B	La loi autorise des entités expressément désignées par la loi à emprunter, à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'administration centrale. Des politiques et procédures documentées fournissent des directives pour emprunter, effectuer d'autres opérations au titre de la dette et accorder des garanties de prêt à une ou plusieurs entités. Ces opérations sont signalées et suivies par une seule entité compétente. Les emprunts annuels doivent être approuvés par l'administration centrale ou le pouvoir législatif.		
C	La loi autorise des entités expressément désignées par la loi à emprunter, à émettre de nouveaux titres d'emprunt et à émettre des garanties de prêt au nom de l'administration centrale. Des politiques et procédures documentées fournissent des directives pour emprunter, effectuer d'autres opérations au titre de la dette et accorder des garanties de prêt à une ou plusieurs entités. Ces opérations sont signalées et suivies par une seule entité compétente.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
13.3 . Stratégie de gestion de la dette		AC(1)	ADE (2°)
A	Une stratégie de gestion de la dette à moyen terme, couvrant la dette publique en cours et prévue ayant un horizon d'au moins trois ans, est publiée. Elle indique les objectifs visés pour des indicateurs tels que le niveau des risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change. Des rapports annuels présentant les résultats obtenus par rapport aux objectifs de gestion de la dette sont communiqués au pouvoir législatif. Le programme annuel des emprunts publics correspond à la stratégie approuvée		
B	Une stratégie de gestion de la dette à moyen terme, couvrant la dette publique en cours et prévue ayant un horizon d'au moins trois ans, est publiée. Elle indique les objectifs visés pour des indicateurs tels que le niveau des risques de taux d'intérêt, de refinancement et de change.		
C	Une stratégie de gestion de la dette à moyen terme, couvrant la dette publique en cours et prévue, est publiée. Elle indique au moins l'évolution souhaitée des facteurs de risque tels que les taux d'intérêt, de refinancement et de change.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

ADE : à la date de l'évaluation

(1) Sauf dans les Etats fédéraux

(2) À la date d'évaluation, en se référant aux trois derniers exercices achevés

Directives pour l'évaluation

Les administrations qui n'assurent pas le suivi des engagements financiers résultant d'emprunts intérieurs et extérieurs, de dettes garanties ou d'arriérés de paiement — y compris au titre des salaires — peuvent encourir des coûts élevés inutiles au titre du service de la dette et ne sont probablement pas en mesure d'assurer les services prévus. Aux fins de cet indicateur, la dette s'entend de l'intégralité de la dette de l'administration centrale — intérieure et extérieure. Le suivi de la dette contractée par des administrations infranationales et par des entreprises publiques est évalué dans le cadre de l'indicateur PI-10 (Établissement de rapports sur les risques budgétaires).

La composante 13.1 évalue l'intégrité et l'exhaustivité de l'enregistrement et de la présentation des données sur la dette intérieure et extérieure et la dette garantie. Un système de suivi et de reporting régulier des principaux éléments du portefeuille de la dette est essentiel pour assurer l'intégrité des données et une gestion efficace, notamment une budgétisation précise du service de la dette, pour régler les échéances à temps, et pour bien planifier des opérations de gestion de la dette (renégociation, refinancement). Un reporting régulier permet aux autorités de suivre l'exécution de sa stratégie d'endettement et de prendre les mesures qui s'imposent en cas de divergence.

La composante 13.2 évalue les modalités d'approbation et de contrôle des emprunts contractés et des garanties émises par l'état, ce qui est essentiel pour une bonne gestion de la dette. Il s'agit notamment de faire en sorte que tous les prêts et toutes les garanties soient approuvés par les entités publiques désignées dans la législation primaire, sur la base de critères adéquats et transparents. En outre, des politiques et procédures documentées doivent fournir des directives pour les opérations effectuées au titre de la dette. Le texte explicatif de cette composante doit fournir des preuves du respect de la législation et des procédures et indiquer si les emprunts approuvés et les garanties émises sont conformes à la stratégie de gestion de la dette évaluée sous la composante 13.3. Le suivi des engagements résultant de garanties émises est évalué dans le cadre de l'indicateur PI-10.

La composante 13.3 évalue si l'administration centrale a élaboré une stratégie de gestion de la dette ayant pour objectif à long terme de contracter une dette qui offre un bon rapport coût/risque. Cette stratégie doit avoir un horizon au moins à moyen terme (3 à 5 ans) et décrire la composition de l'actuel portefeuille de la dette ainsi que son évolution dans le temps. Elle doit prendre en compte les risques de marché gérés- en particulier les risques de taux d'intérêt, de change, de refinancement/de reconduction - et les conditions relatives aux projections budgétaires de la dette aux fins de la gestion de cette dernière (par exemple, sur la base d'une stratégie budgétaire telle qu'évaluée dans le cadre de l'indicateur PI-15, ainsi que des hypothèses formulées et des contraintes relatives aux choix concernant la composition du portefeuille). Il est essentiel que la stratégie de gestion de la dette définisse les objectifs stratégiques en fonction de l'évolution souhaitée ou de cibles quantitatives pour les principaux facteurs de risque.

La stratégie de gestion de la dette doit tenir compte de l'endettement actuel et être revue périodiquement, de préférence une fois par an, dans le cadre du processus de préparation budgétaire. Elle doit également être rendue publique.

Observations

Un indicateur très important, car la gestion de la dette est un point critique de la gestion publique. L'indicateur s'inspire très étroitement de la méthode DeMPA (Debt Management Performance Assessment) : <http://documents.banquemonddiale.org/curated/fr/238181468189261596/pdf/96671-FRENCH-Box393233B-PUBLIC-2015-DeMPA-Fr.pdf>. Il est nécessaire de s'informer avant de commencer le travail d'application des critères de cet indicateur sur l'existence éventuelle d'une évaluation selon la méthodologie DeMPA et si c'est le cas de l'actualiser en faisant le point sur les recommandations préconisées mises ou non en œuvre, ce qui doit guider la notation.

Il est nécessaire de faire des visites des services chargés de la gestion de la dette et d'analyser les procédures et outils (notamment informatiques) utilisés. La loi générale du PEFA de ne pas se limiter aux règles mais de pousser l'analyse jusqu'à leur mise en application est dans le domaine de la dette particulièrement impérieuse.

Il faut noter que l'indicateur a un champ très large puisqu'il intègre les garanties accordées et qu'il porte sur l'administration centrale (y compris donc les entités extrabudgétaires notamment les EPA, mais non les entreprises publiques et les administrations infranationales), ce qui ajoute à la difficulté intrinsèque de l'indicateur. Il est donc nécessaire pour délimiter le champ de se référer à l'indicateur PI-6.

L'ordre des composantes pourrait être inversé afin de suivre la procédure de gestion de la dette (d'ailleurs la composante 2 exige que la composante 3 ait été traitée (vérification du respect de la stratégie dans la rédaction est demandée)).

Application

Il faut commencer par délimiter le champ (notamment les entités extrabudgétaires).

Prendre ensuite une connaissance initiale précise des textes qui contiennent des dispositions sur la dette (depuis la constitution, la loi (organique ou non) sur les lois de finances, le règlement de la comptabilité publique (ou équivalent) et les textes spécifiques sur la dette) et rapports disponibles (rapports sur la dette qui seront utilisés pour la notation de la composante 1 ; rapport sur la soutenabilité ; stratégie ; DeMPA ; rapport de la Banque centrale).

Les composantes sont très liées entre elles. Il est nécessaire d'identifier dans chaque document consulté les éléments qui seront utiles pour la notation des différentes composantes.

Enfin il faut identifier les services gestionnaires, notamment :

- Les services gérant la négociation des contrats et opérations en distinguant les contrats de prêts pour les projets et les contrats de prêts de l'appui budgétaire, les opérations de marché (obligation et TCN), les avances (notamment de la BC) et les garanties.
- Les services gérant le suivi des versements, des remboursements et du paiement des intérêts.
- Les services gérant la comptabilisation des opérations de versement, de remboursement et du paiement des intérêts.
- Le service de gestion de la stratégie (définition, suivi).

Cette cartographie initiale doit englober les unités extrabudgétaires.

Tableau 25 : les entités gestionnaires des opérations et états relatifs à la dette

	Prêts		Opérations de marché		Avances		Garanties	
	Ext(Mn/D)	Int	Ext (Mn/D)	Int	Ext (Mn/D)	Int	Ext(Mn/D)	Int
ABC								
Autorisation								
Décision et responsabilité								
Suivi administratif								
Suivi comptable								
Reporting								
UEB								
Autorisation								
Décision et responsabilité								
Suivi administratif								
Suivi comptable								
Reporting								

Ext : externe ((distinguer éventuellement les monnaies Mn (monnaie national ou D (devises).

Int : interne (toujours en Mn).

UEB : unités extrabudgétaires

Composante 1

La composante porte sur l'enregistrement et le reporting.

La démarche pourrait être la suivante :

- Utiliser le tableau ci-dessus pour identifier les services impliqués dans les opérations d'enregistrement et de reporting.
- Pour chaque service et par type de dette et de garantie et pour les 12 derniers mois précédant le moment de l'évaluation obtenir :
 - o La source des informations et la méthode d'obtention des informations (notamment le mode de transmission informatique ou autre) pour les opérations d'enregistrement des encours (contrat ou opération sur le marché) de versement de l'encours, de paiement du service de la dette (amortissement et intérêt) et extinction.
 - o Le nom, la structure et le mode d'utilisation du logiciel de traitement (et tout manuel et guide de ce logiciel) (en général ce logiciel est un logiciel standard conçu par les organisations internationales (CNUCED, BM..).
 - o La nature des pièces justificatives (formes et natures) à l'appui des opérations.
 - o Le type de signal (alerte) des échéances (recettes ou paiement) mis en place.
 - o Le type de contrôles (automatique ou non) exercé.
 - o Les rapprochements réalisés entre les données enregistrées par les services de l'administration centrale et les données figurant dans les états des prêteurs (les états de rapprochement doivent être obtenus ; le taux de la dette enregistrée faisant l'objet de rapprochement trimestriel doit être calculée pour déterminer s'il dépasse 75% (niveau minimum pour le critère « la plupart » pour la notation B).
 - o Les cadres de reporting périodique.
 - o Le cadre des états nécessaires à l'établissement des rapports périodiques.
 - o Les rapports périodiques (obligations éventuelles auprès du FMI, date d'élaboration, date de publication, mode de publication, exhaustivité par rapport aux critères PEFA (stock de la dette, services et opérations, parties expliquant les tableaux statistiques et justifiant les opérations).

- Mener des entretiens avec les agents opérationnels de ces services et se faire faire une présentation des opérations d'enregistrement et de comptabilisation.

Si la procédure est décentralisée (UEB) il est nécessaire de mener cette analyse au niveau de ces unités (ou les principales, déterminées par sondage) et au niveau de leur centralisation pour consolidation dans les rapports relatifs à l'administration centrale.

Composante 2

Les formulations des directives demandent parfois à être interprétées. Par ailleurs les exigences (exprimées dans le guide) de contenu de la partie narrative dépassent largement la justification de notation. Et les évaluateurs sont tenus de rassembler des preuves très précises en appui à leur évaluation. En outre, cette composante doit être traitée après la composante 3 en raison de la nécessité de vérifier la conformité des opérations à la stratégie de gestion de la dette (évaluation qui ne figure pas dans les critères et dont la place serait plutôt dans le pilier 1 portant sur la crédibilité, les autres piliers portant sur les procédures).

L'application des critères de la composante exige de disposer des pièces relatives aux opérations visées.

Il faut relever que les opérations au titre de la dette (transactions sur le marché, telles que swaps, destinées à modifier le profil de risque de portefeuille de la dette, et les rachats de titres d'emprunts non liquide) figurent dans le second sous-critère (celui relatif aux directives) et pas dans le premier (autorisation).

La démarche de notation (qui comprend quatre sous-critères) pourrait être la suivante :

- Identification et analyse des dispositions figurant dans les lois (et non dans des textes de niveau inférieur, ce qui signifie qu'elles sont décidées par le législateur) portant sur les « entités » (personnes ou responsables) désignées et autorisées à emprunter, émettre de nouveaux titres d'emprunt et octroyer des garanties au nom de l'administration centrale. Si l'entité autorisée est unique : la notation peut être A sinon elle ne peut être que B ou C.
- Identification de « politiques et procédures documentées fournissant des directives » pour réaliser les opérations à l'entité (A) ou aux entités (B, C) mais dans ce cas hors les émissions de nouveaux titres d'emprunts. La nature précise de ces « politiques et procédures » est dans le PEFA peu commentée. Les procédures administratives sont aisées à identifier et analyser. Il faut commencer par elles. Les autres de nature plus « politiques » doivent être considérées comme des « directives » (guideline ou « principes directeurs » ou « feuille de route ») fixant les règles et principes à suivre pour l'exercice ou une certaine période de temps courte afin de mettre en œuvre la stratégie. Il s'agit d'un texte dont la nature est celle d'un texte d'opérationnalisation d'une stratégie (fixant des indications sur les montants, les dates, les taux, les risques selon les circonstances ou conditions).
- Analyse des opérations de reporting et de suivi ; trois cas peuvent se produire :
 - o Si ces directives fixent aussi « des règles pour assurer le suivi des opérations de gestion de la dette par la seule entité compétente » la notation peut être A.
 - o Sinon et si les opérations peuvent être réalisées par plusieurs entités, il convient d'observer si les opérations sont :
 - rapportées (signalées dans la version française) et suivies par une seule entité (B)
 - ou par plusieurs (C).

Comme le reporting et le suivi des statistiques sont déjà traités dans la composante 1 le reporting et le suivi dont il s'agit ici porte sur les principes et règles suivis pour les opérations en cause, notamment en référence respect de la stratégie. Toutefois le guide mentionne que « ils (les évaluateurs) doivent exposer les modalités suivies par ces différentes entités pour rendre compte à une seule entité et expliquer comment celle-ci suit leurs activités ».

- Vérification que les emprunts annuels ont été approuvés par l'administration centrale (sans autre précision) ou le pouvoir législatif. Compte tenu du premier sous-critère ce quatrième sous-critère consiste à vérifier que le premier sous-critère a été respecté dans les faits.

Ces diligences doivent être menées pour l'administration centrale budgétaire et les unités extrabudgétaires.

Composante 3.

La notation consiste à analyser la stratégie de gestion de la dette et à vérifier les critères de notation. Le tableau suivant peut être utilisé :

Tableau 26: les éléments principaux de la stratégie de la dette

Conditions	Champ	Horizon	Publication	Contenu	Rapports	Programme annuel
Conditions impératives	Dette publique en cours et prévue (A, B, C)	MT (C)	Publié (A, B, C)	Evolution souhaitée des facteurs de risque tels que taux d'intérêts refinancement, change (C)		
Conditions subsidiaires		3 ans minimum (A, B)		Objectifs visés pour des indicateurs de risque tels que taux d'intérêts refinancement, change (A, C)	Rapports annuels sur les résultats par rapport aux objectifs présentés au Parlement (A)	Le programme annuel des emprunts publics correspond à la stratégie (A)

Cette analyse se fonde sur la stratégie elle-même, la vérification de sa publication, les rapports transmis au Parlement et le programme annuel d'emprunt. La vérification des critères est immédiate sauf la correspondance du programme d'emprunt annuel avec la stratégie. Elle peut impliquer la demande d'explications complémentaires à l'administration.

Rédaction

La partie narrative générale doit commencer par rappeler les entités du champ pour le pays (notamment les entités extrabudgétaires pris en compte).

Composante 1

Elle doit présenter d'abord les distinctions pertinentes à opérer (les types de dettes, les services en charge) pour appliquer les critères au pays.)

Par catégorie pertinente, elle fournit ensuite les éléments nécessaires à la notation conformément à la démarche d'application ci-dessus.

Il est nécessaire d'évoquer explicitement la prise en compte des garanties et des AEC afin d'apporter la preuve que tout le champ a bien été couvert.

Composante 2

La rédaction doit exposer les résultats des diligences mentionnées pour l'application des critères :

- Références des textes de loi autorisant une ou plusieurs entités à emprunter, émettre de nouveaux titres d'emprunts, accorder des garanties ; identité des entités autorisées (y compris les AEC).
- Existence de directives pour les opérations annuelles et leur contenu général (nature des critères qui doivent être respectés) et destinataires gestionnaires de ces opérations (y.c. les AEC).
- Reporting sur le suivi de ces directives (y c les AEBC).
- Approbation des emprunts annuels par l'administration ou le pouvoir législatif. Cette partie doit mentionner les éléments de preuves utilisés (décisions ou lois votées d'autorisation pour tous les emprunts et garanties) (y.c les AEC).

En outre, il convient :

- De fournir les preuves du respect de la législation et des procédures.
- D'exposer les modalités suivies par ces différentes entités pour rendre compte à une seule entité et expliquer comment celle-ci suit leurs activités.
- D'indiquer si les emprunts et garanties sont conformes à la stratégie.

Ce dernier point devra s'appuyer sur les rapports d'exécution de la stratégie élaborés par l'administration (voir composante 3). Il ne peut être traité par les évaluateurs si ces rapports n'existent pas.

Composante 3

La rédaction doit présenter la stratégie suivie de façon implicite ou explicite pendant la période sous-revue. S'il existe une stratégie explicite formalisée et publiée, elle doit être analysée selon les critères de la composante 3. La structure de la démarche et de la stratégie peut être rapidement mentionnée (champ, hypothèses macroéconomiques et leur méthode d'élaboration ; définition et mesure des risques, choix des objectifs et trajectoire adoptée).

Enjeux

Ils sont très nombreux, sont surtout financiers, mais non exclusivement.

- Contrôle des engagements financiers de l'Etat, par le Parlement et l'exécutif et les Organisations internationales.
- Non accumulation d'arriérés.
- Non-paiement indu.

- Gestion de la trésorerie.
- Soutenabilité de la dette, minimisation de son coût et des risques, diversification des sources de financement (risque politique et exploitation de toutes les sources potentielles).

Informations

Documents	Source
Lois et décrets sur les procédures d'emprunt, d'émission de titres, d'octroi de garanties et d'opérations au titre de la dette	DDP
Rapports sur la dette de l'administration centrale	DDP
Directive annuelle pour les emprunts, émission de titres, octroi de garanties et opérations au titre de la dette	DGT/DGB/DDP
Contrats de dettes du dernier exercice achevé	DDP/DGT
Décisions ou lois votées d'autorisation pour tous les emprunts et garanties	DDP/Parlement
Stratégie de la dette	DDP
Programme annuel d'emprunt public	DDP/DGT

Entretiens

- DDP

Questions à poser

- Le suivi des recommandations des audits existants (dont DeMPA)
- La stratégie de la dette suivie si elle n'est pas explicitée dans un document.
- La stratégie publiée et les conditions de sa mise en application.

PILIER IV : Stratégie budgétaire et budget fondés sur les politiques publiques

Ce pilier vise à assurer que la stratégie budgétaire et le budget sont élaborés en tenant dûment compte des politiques budgétaires et des plans stratégiques de l'État, et sur la base de prévisions macroéconomiques et budgétaires adéquates.

La stratégie budgétaire et les processus de budgétisation fondés sur les politiques publiques permettent à l'État de planifier la mobilisation et l'utilisation des ressources conformément à sa politique et stratégie budgétaires.

Les prévisions macroéconomiques et les politiques budgétaires sont des éléments fondamentaux de la discipline budgétaire globale. Elles servent de base de décision sur le volume et la composition des recettes et des dépenses nécessaires pour réaliser les objectifs budgétaires de l'État. C'est la première étape des choix à opérer sur la manière dont les recettes nécessaires doivent être mobilisées et sur les priorités de dépenses qui peuvent être gérées dans les limites des contraintes budgétaires et de manière responsable. La planification stratégique et les projections budgétaires sont un précieux mécanisme pour déterminer la composition la plus efficace des recettes et des dépenses pour maximiser la réalisation d'une série d'objectifs de politiques publiques complexes et souvent divergents.

Le pilier IV comprend quatre indicateurs :

- PI-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires
- PI-15. Stratégie budgétaire
- PI-16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses
- PI-17. Processus de préparation du budget
- PI-18. Examen des budgets par le pouvoir législatif

Observations

Ce pilier est la porte d'entrée du cycle budgétaire dont l'analyse va être menée depuis ce pilier jusqu'au pilier 7 relatif à l'évaluation. Il porte sur la préparation du budget par l'exécutif et l'adoption par le législateur. Il vise à préparer l'analyse en termes d'objectifs externes globaux de la GFS inspirés de la théorie de Mundell.

PEFA	MUNDELL
Discipline budgétaire globale	Stabilisation macroéconomique
Allocation stratégique des ressources	Redistribution
Utilisation efficace des ressources à des fins de prestations de services	Fourniture de services publics

Il définit 5 étapes :

- L'établissement simultané de prévisions macroéconomiques et macrobudgétaires.
- L'élaboration de la stratégie budgétaire à moyen terme (appelé CBMT).
- La définition des perspectives des dépenses à moyen terme en fonction des priorités des politiques publiques (CDMT).
- La préparation du projet de loi de finances soumis au législateur.
- La délibération du législateur sur le projet de l'exécutif et l'adoption par le législateur de la loi de finances.

Il met l'accent sur :

- La pluri annualité comme élément essentiel de définition d'une stratégie budgétaire permettant d'assurer la discipline budgétaire et la mise en œuvre des politiques publiques de fourniture de services publics au citoyen.
- Le lien entre le contexte macroéconomique et le budget.
- La nécessité de définir les priorités des politiques publiques et d'en dégager les moyens dans une perspective stratégique

-14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires

Description Cet indicateur mesure l'aptitude d'un pays à élaborer de solides prévisions macroéconomiques et budgétaires, essentielles pour définir une stratégie budgétaire soutenable et contribuer à une plus grande fiabilité de prévisions budgétaires. Il évalue également la capacité des pouvoirs publics à estimer l'impact d'éventuels changements des conditions économiques sur le budget. Il comprend trois composantes et applique la méthode **M2 (MO)** pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Note critères minima			
14.1. Prévisions macroéconomiques		E	3DEC
A	L'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les inclut, aux côtés des hypothèses sous-jacentes, dans la documentation budgétaire présentée au parlement. Ces prévisions sont actualisées au minimum une fois par an. Elles couvrent l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Les projections sont examinées par une entité différente de celle qui les a établies.		
B	L'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques et les inclut, aux côtés des hypothèses sous-jacentes, dans la documentation budgétaire présentée au parlement. Ces prévisions couvrent l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.		
C	L'administration centrale établit des prévisions pour les principaux indicateurs macroéconomiques pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
14.2. Prévisions budgétaires		AC	3DEC
A	L'administration centrale élabore des prévisions pour les principaux indicateurs budgétaires, notamment les recettes (par catégorie), les dépenses totales et le solde budgétaire, pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Ces prévisions sont incluses dans la documentation budgétaire présentée au parlement, accompagnées des hypothèses sous-jacentes et d'une explication des principales différences avec les prévisions présentées pour l'exercice précédent.		
B	L'administration centrale élabore des prévisions pour les principaux indicateurs budgétaires, notamment les recettes (par catégorie), les dépenses totales et le solde budgétaire, pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Ces prévisions sont incluses dans la documentation budgétaire présentée au parlement, accompagnées des hypothèses sous-jacentes.		
C	L'administration centrale élabore des prévisions de recettes et de dépenses ainsi que le solde budgétaire pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
14.3. Analyse de sensibilité macrobudgétaire		AC	3DEC
A	L'administration centrale prépare un ensemble de scénarios budgétaires prévisionnels fondés sur différentes hypothèses macroéconomiques qu'il publie avec le scénario central.		
B	L'administration centrale prépare pour son usage propre un ensemble de scénarios budgétaires prévisionnels fondés sur différentes hypothèses macroéconomiques. Les documents du budget incluent une analyse de sensibilité des prévisions.		
C	Les prévisions macrobudgétaires préparées par l'administration centrale incluent une évaluation qualitative de l'impact des différentes hypothèses macroéconomiques.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

L'élaboration d'une stratégie budgétaire prévisible et soutenable doit impérativement reposer sur des projections macroéconomiques et budgétaires robustes et vérifiables. La préparation des prévisions économiques et l'estimation des flux de revenus futurs doivent s'inscrire dans un processus transparent et formalisé. Les hypothèses de travail doivent être vérifiables et clairement expliquées.

La composante 14.1 évalue dans quelle mesure des prévisions macroéconomiques à moyen terme détaillées et leurs hypothèses sous-jacentes sont préparées en vue des processus de planification financière et budgétaire et présentées au parlement au titre du processus budgétaire annuel. Par souci de compatibilité avec la composante 6 de l'indicateur PI-5, les prévisions doivent inclure au minimum des estimations du taux de croissance du PIB, de l'inflation, des taux d'intérêt et des taux de change. Les projections doivent également déterminer dans quelle mesure les prévisions macroéconomiques et les hypothèses de travail ont été examinées par une entité autre que celle qui les a préparées, par exemple un conseil budgétaire. Pour les notes b et C, les prévisions macroéconomiques officielles peuvent être préparées par la banque centrale.

La composante 14.2 évalue dans quelle mesure le gouvernement a préparé des prévisions pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants d'après des projections macroéconomiques actualisées qui reflètent sa politique de dépense et les options retenues en matière de recettes. Les prévisions de recettes actualisées doivent être présentées par catégorie de recettes et énoncer clairement leurs hypothèses sous-jacentes (notamment les taux, la couverture et la croissance prévue). Les prévisions de dépenses actualisées reposent sur des estimations consécutives au dernier exercice budgétaire clos, et sont ajustées de manière à tenir compte de l'impact budgétaire et financier à moyen terme d'éventuelles décisions politiques concernant des dépenses engagées depuis lors (notamment les ajustements à raison de l'inflation et des salaires des fonctionnaires). Les écarts entre les prévisions budgétaires approuvées et les projections figurant dans le budget approuvé de l'exercice précédent doivent être expliqués et publiés dans le cadre du processus budgétaire annuel.

La composante 14.3 évalue la capacité d'une administration centrale à élaborer et publier d'autres scénarios budgétaires fondés sur une évolution plausible et imprévue des conditions macroéconomiques ou sur d'autres facteurs de risque externes susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes, les dépenses et l'endettement. En règle générale, ces études supposent une analyse de la soutenabilité de la dette.

Observations

L'application de l'indicateur ne présente pas de difficultés particulières. L'évaluateur devra veiller à prendre en compte l'ensemble, assez nombreux, de sous-indices, par composante.

La philosophie sous-jacente de l'indicateur est de mesurer la capacité du pays à assurer la soutenabilité budgétaire en prenant en compte l'impact de la situation macroéconomique sur le budget (avec l'idée que plus un budget est fiable, plus il est un bon outil de maîtrise des finances publiques (le sens le meilleur que l'on puisse donner à « discipline budgétaire » au sens du PEFA étant : capacité à se donner des objectifs et à les atteindre indépendamment de ces objectifs eux-mêmes). Elle se réfère ainsi principalement à l'objectif budgétaire 1 (assurer la discipline budgétaire) du PEFA.

Application

Composante 1

La notation est fondée sur le rassemblement des éléments probants suivants :

- Liste des entités administratives réalisant des prévisions macroéconomiques (souvent : direction ou service du ministère des finances chargé de la prévision, entité chargée de la planification, Banque centrale). Elle peut utilement être complétée par la liste des entités non administratives réalisant des prévisions macroéconomiques.
- Documents de prévision macroéconomique produits par ces entités (rapports périodiques ou documents synthétiques) et transmis aux autorités chargées de la préparation budgétaire (DGB) (fiches de transmission et documents).
- Documents de prévision macroéconomique produits par ces entités et transmis au parlement (fiche de transmission et document).
- Procès-verbal (ou document en tenant lieu) de l'entité chargée de superviser les documents produits (commission ou comité budgétaire à identifier).

Sur leur base, il est nécessaire de remplir le tableau suivant :

Tableau 27 : les documents de prévision macroéconomique

Titre et référence des documents de prévision macroéconomique	Date	Entité responsable	Date de transmission au comité chargé de la supervision	Nature du comité (1)	Validation (entité et date) (2)	Date de transmission au parlement	Indicateurs macroéconomiques projetés (3)	Hypothèses sous-jacentes	Exercices traités

Les éléments suivants peuvent aider à son établissement.

- (1) : nom, composition, procédure de travail, pouvoir, output. Le guide indique que ce comité peut être constitué d'institutions spécialisées et que « même si cela peut s'avérer difficile à déterminer pour l'évaluateur, il est important de rechercher des informations sur le mode de conduite du processus et sur ce qui se passe en cas de divergences de vue entre les organismes participants » (p. 106). Il est particulièrement important de mener cette analyse sur les relations entre les entités chargées de réaliser des prévisions pour la conduite de la politique économique et budgétaire et celles chargées de la planification. Il est aussi souhaitable d'intégrer la banque centrale, les instituts indépendants et universitaires et les organisations internationales.

- (2) le guide distingue nettement l'entité chargée de la supervision de l'entité (pas nécessairement le ministère des finances) chargé de la validation (ultime responsabilité d'accepter les prévisions).
- (3) doivent comprendre au minimum pour entrer positivement dans la notation les éléments exigés par l'élément 6 de PI-5 (taux de croissance du PIB, taux d'inflation, taux d'intérêt et taux de change).

La bonne application de la composante exige d'analyser les outils utilisés pour les projections. Il est donc nécessaire pour cette composante (et aussi les autres) de mener une analyse détaillée des méthodes utilisées et notamment les modèles de projection disponibles et de leur structure.

Composante 2

Elle vise à déterminer si des prévisions macrobudgétaires en lien avec les prévisions macroéconomiques et les choix de politiques budgétaires sont réalisées. Le cadre n'impose aucune date, aucune entité responsable, aucune procédure. Elle repose sur l'existence de ces prévisions (détaillées pour les recettes mais non pour les dépenses), sur la transmission au parlement (cf l'observation ci-dessus sur le chevauchement avec PI-5), sur l'explicitation des hypothèses sous-jacentes, sans autre exigence (A et B) et sur l'explication des principales différences avec les prévisions présentées dans l'exercice précédent (A). Seul ce dernier sous-critère exigerait des analyses détaillées et des éléments probants précis.

Il faut cependant aller au-delà pour répondre aux exigences implicites de cet indicateur (explicitées dans le guide). Il faut séparer les projections de recettes et les projections de dépenses.

Les projections de recettes.

Pour être éligibles aux sous-critère les concernant, elles doivent être réalisées par catégorie de recette (sans autre précision) et énoncer clairement leurs hypothèses sous-jacentes (notamment les taux, la couverture et la croissance prévue). Cela suppose :

- D'identifier les catégories de recettes à prendre en compte. Elles dépendent du pays, mais elles doivent inclure au moins : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les bénéfices, les taxes douanières, les taxes indirectes (TVA ou équivalent), les droits d'accises (dont taxes sur les produits pétroliers), les dividendes.
- Pour chaque catégorie déterminer les procédures de prévision (rôle de l'entité chargée des prévisions macroéconomiques, rôle des directions spécialisées dans la collecte des droits et taxes (dont DGI, DGD, ..).
- Pour chaque procédure et type de recette analyser les méthodes de prévision (notamment des taux (si des taux moyens ou fictifs sont utilisés) et des bases de chaque entité participante (en fonction des hypothèses macroéconomiques et des données de réformes des politiques de prélèvements).
- Analyser les outils statistiques ou économétriques utilisés (équations économétriques de simulation) à partir des documents méthodologiques existants.

Cette analyse doit aussi être menée pour les entités extrabudgétaires, notamment les organismes de protection sociale.

Le tableau suivant résume les résultats de l'analyse.

Tableau 28 : les prévisions des recettes

Taxes et impôts	Entités impliquées	Titres des documents de présentation des prévisions	Date des prévisions macro-économiques utilisées	Méthode de projection de la base (et hypothèses sous-jacentes)	Méthode de projection des taux (apparents) et hypothèses sous-jacentes	Méthodes statistiques éventuels (et hypothèses sous-jacentes) (dont titre du document où elles sont exposées)	Explication des écarts avec l'exercice précédent (titre du document)
IR							
IS							
Taxes importations							
Taxes exportations							
TVA							
Cotisations sociales							

Pour les projections de dépenses.

Des analyses similaires à celles des dépenses mutatis mutandis peuvent être menées sur la base des principales dépenses. Elles supposent :

- D'identifier les catégories de dépenses prises en compte.
- Pour chaque catégorie de déterminer les procédures de prévision (rôle de l'entité chargée des prévisions macroéconomiques, rôle des ministères techniques et du ministère des finances)
- Pour chaque procédure et type de dépenses d'analyser les méthodes de prévision (notamment les prévisions de prix (ou de salaires) et les prévisions de volume (quantité, emplois, etc..) (en fonction des hypothèses macroéconomiques et des données de réformes des politiques de dépenses).
- D'analyser les outils statistiques ou économétriques utilisés (équations économétriques de simulation, MEG, données individuelles) à partir des documents méthodologiques existants.

Le guide préconise l'analyse des prévisions de dépenses pour les trois prochains exercices à partir du budget approuvé des deux exercices précédents, des évaluations des modifications de prévision et des effets des décisions de politique publiques sur les dépenses sur ces budgets précédents.

Tableau 29 : analyse des prévisions de dépenses

	Budget N-1	Budget N	Budget N+1	Budget N+2	Budget N+3
Dépenses dans le budget approuvé pour l'exercice N-1	100	90	90		
+ impact des crédits additionnels sur les dépenses des budgets suivants		2	2	2	
+ effet des augmentations des prix (et des salaires)		3	3	3	
+ effet des décisions en matière de politiques de dépenses		5	7	7	
Dépenses dans le budget approuvé pour l'exercice N		100	102	102	
+ impact des crédits additionnels sur les dépenses des budgets suivants			0	0	0
+ effet des augmentations des prix (et des salaires)			2	2	2
+ effet des décisions en matière de politiques de dépenses			3	4	4
Dépenses dans le budget pour l'exercice N+1			107	108	108

Composante 3;

La composante évalue la nature et la profondeur des travaux analytiques réalisés par l'administration centrale pour établir les prévisions macroéconomiques finalement retenues (appelé « scénario ou compte central »). Elle repose sur la transmission aux évaluateurs par les entités chargées des prévisions macroéconomiques des travaux d'analyse de variantes de prévisions macroéconomiques réalisées. Dans ces travaux figureront les modifications des hypothèses sur lesquelles reposent le scénario central étudié (notamment des variables exogènes, des paramètres de politiques économiques (mais non de politique budgétaire traitée dans l'indicateur suivant) ou des comportements des agents (variantes dites d'environnement, de politique économique et de comportement). Elle repose aussi sur la transmission aux évaluateurs par les entités chargées des prévisions macroéconomiques des bordereaux de transmission de ces documents au Parlement, éventuellement. Une liste de ces variantes doit être établie.

Rédaction

Composante 1

Elle doit commencer par une présentation des entités responsables de l'élaboration des prévisions, de leur revue et de leur validation. Une brève présentation des outils (modèles) et méthodes utilisées n'est pas indispensable, mais elle est souhaitable. La référence aux documents fondant la notation doit être mentionnée. Les arguments de la notation doivent être exposés, successivement. Une attention particulière peut être accordée aux « hypothèses sous-jacentes » dont le cadre ne précise pas la nature. Elles incluent, certainement, la prise en compte de l'environnement international, des paramètres et variables importantes propres au pays (prix des matières premières...), les hypothèses budgétaires, la politique monétaire, les conséquences des chocs passés, les choix de politique économique. Elles doivent bien faire apparaître les variables exogènes. Le guide attache une importance particulière au comité budgétaire (cf note (1) du tableau. Il doit être présenté de façon détaillée et ses procédures doivent être précisées.

Composante 2

Pour les recettes :

Elle commencerait par une présentation des recettes et des entités responsables, de leurs outils et de leur coordination. Elle présenterait les documents produits (avec référence) et compte tenu du tableau et des analyses

présentées ci-dessus rendrait compte de la satisfaction ou non des sous-critères et de la notation. Une attention particulière doit être portée aux modèles économétriques.

Pour les dépenses

Elle commencerait par une présentation du niveau de désagrégation de dépenses et des entités responsables, de leurs outils et de leur coordination. Elle présenterait les hypothèses macroéconomiques (notamment les prix dont les salaires) et de politique de dépenses publiques utilisées pour les prévisions. Elle présenterait les documents produits (avec référence) et transmis au parlement et rendrait compte de la satisfaction ou non des sous-critères et de la notation. Une attention particulière doit être portée aux modèles économétriques.

Composante 3

Elle se limitera à présenter la liste des variantes réalisées précisant les différentes hypothèses testées et les titres des documents dans lesquelles elles sont étudiées assortis de la mention de leur éventuelle transmission au parlement dans la documentation budgétaire. Un complément sur les méthodes utilisées peut être ajoutée au titre de la « partie narrative » de la rédaction.

Enjeux

- La qualité des prévisions budgétaires.
- l'analyse des impacts budgétaires des variantes de politique économique, budgétaire, de contexte international et de comportement des agents.

Informations

Documents	Source
Liste des entités chargées des prévisions macroéconomiques	MFB
Documents et rapports sur les prévisions macroéconomiques réalisées au cours du dernier exercice clos	MFB/DE/MEP/BCM/PTF/ Ministères gestionnaires de ressources
Fiches de transmission des documents et rapports sur les prévisions macroéconomiques réalisées au cours du dernier exercice clos et transmis au parlement	MFB/BCM
Documents et rapports sur les méthodes de prévisions macroéconomiques	MFB/DE/MEP/BC/PTF/ Ministères gestionnaires de ressources
Documents et rapports sur les prévisions de recettes budgétaires réalisées au cours du dernier exercice clos	MFB/DE/DGB/BC/PTF/ Ministères gestionnaires de ressources
Fiches de transmission des documents et rapports sur les prévisions de recettes budgétaires réalisées au cours du dernier exercice clos et transmis au parlement	MFB/BCM
Documents et rapports sur les méthodes de prévisions de recettes budgétaires réalisées au cours du dernier exercice clos	DEP/DGI/DGD/PTF/ Ministères gestionnaires de ressources
Document et rapports sur les prévisions de dépenses et de déficit budgétaire réalisées au cours du dernier exercice clos	DEP/DGB/BC/PTF
Fiche de transmission des documents et rapports sur les prévisions de dépenses et de déficit budgétaires réalisées au cours du dernier exercice clos transmis au parlement	MFB/BCM
Documents et rapports sur les méthodes de prévision de dépenses et de déficit budgétaire réalisées au cours du dernier exercice clos	DEP/DGB/BCM/PTF
Documents et rapports sur les variantes de prévisions macroéconomiques réalisées.	MFB/DE/MEP/BCM/PTF

Entretiens

- DE
- DGI
- DGD
- Ministères gestionnaires de ressources
- BC
- PTF

Questions à poser

- Méthodes utilisées.
- Travaux de recherche sur les modèles.
- Coordination des travaux

PI-15. Stratégie budgétaire

Description

Cet indicateur analyse la capacité à définir et appliquer une stratégie budgétaire claire. Il mesure en outre l'aptitude à déterminer et évaluer l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses visant à favoriser la concrétisation des objectifs budgétaires de l'administration centrale. Il comprend trois composantes et applique la méthode M2 (MO) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composante et notation

Note	Critères minima	M2	
15.1. Impact budgétaire des politiques proposées		AC	3DEC
A	Le gouvernement prépare des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants, et les soumet au parlement		
B	Le gouvernement prépare des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Le gouvernement prépare des estimations de l'impact budgétaire de toutes les modifications proposées à la politique de recettes et de dépenses pour l'exercice budgétaire.		
C	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
15.2. Adoption de la stratégie budgétaire		AC	DEC
A	Le gouvernement a adopté, présenté au parlement et publié une stratégie budgétaire comprenant des objectifs et des cibles budgétaires quantitatifs assortis d'échéances ainsi que des objectifs qualitatifs couvrant au moins l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.		
B	Le gouvernement a adopté et présenté au parlement une stratégie budgétaire comprenant des objectifs budgétaires quantitatifs et qualitatifs couvrant au moins l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.		
C	Le gouvernement a préparé pour son usage propre une stratégie budgétaire comprenant des objectifs qualitatifs en matière de politique budgétaire.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
15.3. Présentation des résultats budgétaires		AC	DEC
A	Le gouvernement a présenté au parlement et publié avec le budget annuel un rapport décrivant les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire et exposant les raisons de tout écart constaté par rapport aux objectifs et cibles fixés. Le rapport précise également les mesures prévues par l'administration centrale pour corriger les éventuels écarts, conformément à la législation.		
B	Le gouvernement a présenté au parlement avec le budget annuel un rapport décrivant les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire et exposant les raisons de tout écart constaté par rapport aux objectifs et cibles fixés.		
C	Le gouvernement prépare un rapport interne sur les progrès accomplis au regard de sa stratégie budgétaire. Ce rapport a déjà été préparé, au moins pour le dernier exercice clos.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Une stratégie budgétaire permet au gouvernement d'exposer clairement aux unités de l'administration centrale, au parlement et au public les objectifs de sa politique budgétaire, notamment certaines cibles et restrictions quantitatives et qualitatives. Elle offre un cadre qui permet d'évaluer l'impact budgétaire des politiques de recettes et de dépenses proposées durant le processus de préparation du budget annuel, et de s'assurer que les décisions prises en la matière sont conformes aux cibles budgétaires.

La composante 15.1 évalue la capacité du gouvernement à estimer l'impact budgétaire des propositions de recettes et de dépenses qui ont été élaborées lors de la préparation du budget. Il est essentiel d'évaluer les répercussions budgétaires de toute modification des politiques publiques pour s'assurer que celles-ci sont accessibles et soutenables. Une estimation erronée de leurs conséquences budgétaires peut entraîner un manque à gagner ou une hausse des dépenses, d'où des déficits

imprévus et un alourdissement de la dette qui auraient pour effet de compromettre la capacité de l'état à fournir des services aux citoyens.

L'impact budgétaire des politiques proposées doit être déterminé et documenté par le ministère des Finances (ou entité équivalente de l'administration centrale) ou consolidé par ce dernier lorsque différentes unités budgétaires ont formulé les estimations relatives à leurs domaines de compétence respectifs. S'agissant du revenu de l'État, les évaluateurs doivent se concentrer sur les mesures ayant des effets directs et importants sur les recettes, en particulier la modification des taux et de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt sur le revenu, des droits de douane et d'accise et des taxes sur les ressources naturelles. Les propositions concernant les recettes doivent préciser l'incidence prévue des recettes sur l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants.

Il en va de même pour les politiques de dépenses, où toute proposition pouvant avoir un impact significatif doit être intégralement chiffrée pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants et préciser les coûts récurrents liés aux grands projets d'équipement. Pour ce qui est des politiques aux effets a priori limités sur les recettes ou les dépenses globales, telles que les changements mineurs apportés aux frais et charges ou de légers ajustements des affectations budgétaires, le ministère des Finances peut se contenter d'établir une estimation globale de l'impact budgétaire total des modifications sur les recettes et les dépenses.

Des informations détaillées sur les coûts et les hypothèses qui sous-tendent les politiques proposées et approuvées par l'administration centrale doivent être fournies dans la documentation budgétaire, présentées au parlement et publiées.

Les évaluateurs doivent préciser dans leur rapport si les retombées budgétaires importantes des mesures prises hors du processus budgétaire sont également estimées, présentées au parlement et publiées.

La composante 15.2 évalue dans quelle mesure l'administration centrale prépare une stratégie budgétaire et définit des objectifs au moins pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants. Une stratégie bien élaborée fait état d'objectifs, de cibles ou de paramètres stratégiques chiffrés (tels que le niveau du solde budgétaire), de l'intégralité des recettes et des dépenses de l'administration centrale et de l'évolution du stock des actifs et passifs financiers.

Une stratégie budgétaire peut se présenter sous forme de déclaration ou de plan officiel, de cibles définies dans la documentation sur le budget annuel ou de règles budgétaires fixées par voie législative.

La composante 15.3 évalue dans quelle mesure l'administration centrale présente une évaluation de ses réalisations au regard des cibles et objectifs budgétaires déclarés dans la documentation sur le budget annuel présentée au parlement. L'évaluation doit également expliquer tout écart constaté par rapport aux cibles et objectifs approuvés et préciser les mesures correctives proposées. Ces mesures doivent donner lieu à des actions concrètes directement destinées à améliorer les résultats budgétaires.

Observations

L'indicateur évalue la capacité de l'administration centrale à définir une stratégie budgétaire triennale, complète, quantifiée et suivie. L'indicateur ne présente pas de difficultés conceptuelles mais exige de l'évaluateur qu'il rassemble un grand nombre d'informations qui peuvent être dispersées et malaisées à collecter.

Il présente des zones de recouvrement avec PI-5 et PI-18, PI-11.

Le guide, souligne, conformément à la définition du champ de l'indicateur (l'administration centrale) que doivent être intégrées les administrations de sécurité sociale et les administrations extrabudgétaires. « Ces informations doivent également comprendre l'impact budgétaire des politiques liées aux administrations de sécurité sociale (l'augmentation des cotisations et/ou prestations de sécurité sociale par exemple), aux unités extrabudgétaires et à d'autres volets de l'administration centrale qui ne seraient pas pris en compte par la loi de finances annuelle. » indique le guide. Cette extension constitue une difficulté supplémentaire spécifique.

Par ailleurs, les critères sont évalués sur les 3 derniers exercices pour la composante 1. Pour la composante 3, l'estimation porte sur le dernier exercice clos (et non sur le dernier budget présenté au Parlement).

Les trois composantes reposent sur des structures de différenciation des notes identiques reposant sur les sous critères suivants : horizon (trois exercices ou un seul), soumission au parlement ou non, nombre d'exercices précédents sur lesquels les critères sont remplis (3 ou 2).

L'évaluation de l'impact des réformes des politiques ou des mesures nouvelles pourrait aller jusqu'aux évaluations coût/avantages, portant ainsi l'analyse au-delà des aspects monétaires et budgétaires.

Application

Composante 1

Elle porte sur l'estimation des impacts des réformes sur les recettes et les dépenses au cours des trois derniers exercices clos (le dernier exercice de présentation du budget et les deux précédents). La notation exige que toutes les modifications soient évaluées. Le tableau suivant du guide fournit les critères de notation.

Tableau 30 : estimations des impacts des réformes

Estimations préparées		Estimations non préparées
Présentées au parlement	Non présentées	

Toutes			En partie	Toutes			En partie	
Pour les trois années suivantes sur les trois derniers exercices	Au moins pour l'année suivante sur les trois derniers exercices	Au moins pour l'année suivante pour deux derniers exercices		Pour les trois années suivantes sur les trois derniers exercices	Au moins pour l'année suivante sur les trois derniers exercices	Au moins pour l'année suivante pour deux derniers exercices		
A	C	D	D	B	C	D	D	D

(Le tableau de la p. 113 du guide présente une anomalie).

La difficulté consiste à identifier les réformes de façon exhaustive et les estimations d'impact réalisées. Le guide propose une méthode rapportée dans l'encadré suivant.

15.1:7. Il est proposé le processus suivant pour évaluer les informations relatives aux répercussions budgétaires de la politique de recettes et de dépenses : i) Les évaluateurs pourraient commencer par les documents présentés au parlement pendant le processus budgétaire pour les trois derniers exercices clos. La documentation présentée comprend généralement les politiques de recettes et de dépenses. ii) Si le nombre de modifications proposées n'est pas élevé, les évaluateurs peuvent les prendre toutes en compte. Les évaluateurs vérifient ensuite que l'estimation d'un impact budgétaire représentant 90 % du budget a été préparée pour l'exercice budgétaire et pour les deux exercices suivants. iii) Si les modifications proposées sont nombreuses, les évaluateurs peuvent avoir recours à un échantillon : ils devront cibler des propositions ayant un impact direct distinctif sur les recettes ou sur les dépenses. Ils passent ensuite à l'étape ii). iv) La documentation présentée au parlement peut également comprendre une synthèse de toutes les modifications de la politique de recettes et de dépenses effectuées depuis la dernière présentation de budget. Il est à noter que les évaluateurs ne sont pas censés incorporer ces modifications dans leur évaluation ; ils ne peuvent que formuler des observations s'y rapportant. v) Lorsqu'il n'est présenté au parlement aucune estimation des modifications de politiques de recettes ou de dépenses, les évaluateurs doivent vérifier si des politiques ont été formulées et, le cas échéant, si une estimation de l'impact budgétaire de ces politiques a été préparée ou pas. Si des estimations ont été préparées par l'administration centrale, mais n'ont pas été communiquées au parlement, les évaluateurs suivent le processus décrit aux étapes ii) et iii). La principale source d'information est le Ministère des Finances qui analyse l'impact budgétaire des politiques proposées ou le consolide lorsque différentes unités budgétaires ont formulé les estimations relatives à leurs domaines de compétence respectifs.

Il est proposé de suivre une méthode plus directe :

- Demander au ministère des finances la liste des réformes ou « mesures nouvelles » introduites par les trois dernières lois de finances (y compris l'impact des grands investissements sur les dépenses de fonctionnement ou « coût récurrents » (voir PI-11)).
- Procéder à quelques contrôles auprès des ministères techniques et autres directions du MFB lors des entretiens (notamment les DGI, DGD, Direction chargée de la prévision (DE)..)
- Demander au ministère des finances les évaluations d'impact budgétaire de ces réformes ou « mesures nouvelles ».
- Vérifier que toutes satisfont aux critères d'une étude d'impact budgétaire (notamment le partage prix/volume).
- Apprécier les critères de notation sur le nombre d'exercices passés pour lesquels ces estimations ont été faites et sur le nombre d'années d'estimation sur lesquelles elles portent.
- Déterminer à partir des documents transmis au parlement (loi de finances et annexes) si ces estimations sont communiquées au parlement (en s'appuyant sur les documents rassemblés pour PI-5, notamment l'élément 5) et achever la notation en prenant en compte le sous critère correspondant.

Les résultats peuvent être utilement présentés dans un tableau (modèle proposée par le guide).

Tableau 31 : estimation de l'impact budgétaire des politiques et mesures nouvelles

DEPENSES

[illegible]

RECETTES

[illegible]

Cette méthode doit être appliquée aux administrations extrabudgétaires, notamment aux organismes de sécurité sociale. Il doit leur être appliqué les critères comme si leurs opérations étaient inscrites dans le budget (les impacts sont évalués par rapport à leur propre budget et éventuellement au budget de l'administration budgétaire centrale). Cette extension est aisée à réaliser pour les organismes de sécurité sociale (à partir de leur propre documentation budgétaire et des entretiens), elle est moins facile pour les autres administrations extrabudgétaires dont il est difficile de détecter les réformes.

Elle doit aussi être appliquée aux mesures prises après l'adoption du budget, notamment dans les lois de finances rectificatives.

Composante 2

Elle est fondée d'abord sur l'existence ou non d'une stratégie budgétaire associée au dernier exercice clos (en fait au dernier budget présenté) puis sur son contenu, et sur sa présentation au parlement. Elle exige :

- L'identification de la stratégie. Le PEFA adopte une définition large de la notion de stratégie : document, déclaration, cibles définies dans le document budgétaire, règles fixées dans les lois (règles d'or par exemple) ou dans les documents d'une surveillance multilatérale ou de convergence d'intégration régionale. La Direction chargée du budget est l'interlocuteur privilégié pour cette identification.
- Caractériser le contenu :
 - o Objectifs et cibles quantitatifs (total recettes, total dépenses, solde, stock d'actifs et de passif).
 - o Objectifs qualitatifs.
- Caractériser l'échéance (triennal ou non).
- Vérifier la présentation au Parlement (ou non).
- Vérifier la publication (ou non).

(La notation fait une distinction entre « objectifs et cibles » (A) et « objectifs » seulement (B et C) et de « paramètres chiffrés » dont la portée peut-être difficile à apprécier).

Composante 3

Elle exige simplement d'obtenir et d'analyser, s'il existe, le rapport relatif au dernier exercice clos décrivant les progrès accomplis au regard de la stratégie budgétaire afin de déterminer les critères de notation qu'il remplit :

Tableau 32 : le rapport sur le suivi de la stratégie budgétaire

Titre du rapport	Champ : dernier exercice clos au moins	Présentation au Parlement avec le budget annuel (date ou fiche de transmission)	Présentation au parlement et publié avec le budget annuel (fiche de transmission) titre du document, adresse email)	Analyse des écarts par rapport aux objectifs et cibles (titre de la partie, pages..)	Présentation des mesures prévues pour corriger les écarts (titre de la partie, pages..)

Rédaction

Composante 1

La rédaction fournit les éléments de notation à partir des conclusions de la partie « application de l'indicateur » : un résumé des tableaux ci-dessus peut être utilement inséré, notamment pour les mesures les plus importantes. Elle doit être complétée par des indications sur les mesures prises en dehors du processus budgétaire (politiques et mesures nouvelles après l'adoption du budget (cf. 15.1 :4 p. 112 du guide). Doivent être mentionnées l'envergure et la fréquence des mesures prises en dehors du processus budgétaire.

Composante 2

Elle doit présenter le document (titre, adresse mail...) dans lequel la stratégie budgétaire est développée (ou tout autre forme utilisée). Elle analyse le respect des critères de notation afin de la justifier. Une mention des objectifs de cette stratégie peut être introduite.

Composante 3

Elle est courte. Elle doit présenter les éléments de notation tels qu'ils ressortent du tableau 32 précédent. Un élément d'appréciation sur la qualité du rapport peut être introduit. Les principales conclusions peuvent être rappelées.

Enjeux

- Définition de trajectoires budgétaires vertueuses.

- Etalement des choix structurels de politique budgétaire.
- Lissage des chocs macroéconomiques et macro budgétaires.
- Programmation adéquate des réformes de politique budgétaire.
- Corrections des dérives de la mise en œuvre des politiques budgétaires.

Informations

Documents	Source
Documents présentant les évaluations des impacts budgétaires des réformes de politique ou mesures nouvelles (de l'administration centrale budgétaire et des entités extrabudgétaires dont la sécurité sociale	DGB/DSB/DE/BC/Organisme de SS/Ministère sectoriel/MEP
Stratégie budgétaire	DGB/DSB/DGT/DE/MEP/BCM

Entretiens

- DGB/DSB
- DGT/DE
- BCM

Questions à poser

- Participations et engagement des responsables politiques et du Parlement
- Information des citoyens et débats
- Coordination des travaux techniques

PI-16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses

Description

Cet indicateur permet de déterminer dans quelle mesure des dépenses à moyen terme sont budgétées dans le respect de plafonds de dépenses faisant explicitement l'objet d'un cadrage à moyen terme. Il examine également dans quelle mesure les estimations à moyen terme sont déclinées dans les budgets annuels et quel est le degré d'alignement entre les estimations budgétaires à moyen terme et les plans stratégiques. Il comprend quatre composantes et applique la méthode **M2 (MO)** pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme		ABC	DBP
A	Le budget annuel présente des prévisions de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants classées selon une typologie administrative, économique et par programme (ou fonctionnelle).		
B	Le budget annuel présente des prévisions de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants classées selon une typologie administrative et économique.		
C	Le budget annuel présente des prévisions de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants classées selon une typologie administrative ou économique.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme		ABC	DBP
A	Les plafonds de dépenses au niveau ministériel et les plafonds cumulés pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants sont approuvés par le gouvernement avant diffusion de la première circulaire budgétaire.		
B	Les plafonds de dépenses cumulés pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants et les plafonds de dépenses au niveau ministériel pour l'exercice budgétaire sont approuvés par le gouvernement avant diffusion de la première circulaire budgétaire.		
C	Les plafonds de dépenses cumulés pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants sont approuvés par le gouvernement avant diffusion de la première circulaire budgétaire.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
16.3. Cohérence des plans stratégiques et des budgets à moyen terme		ABC	DBP
A	Des plans stratégiques à moyen terme sont établis et chiffrés pour la plupart des ministères. La plupart des propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires à moyen terme approuvées sont alignées sur les plans stratégiques.		
B	Des plans stratégiques à moyen terme sont établis pour la majorité des ministères et comprennent des informations sur les coûts. La majorité des propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires à moyen terme approuvées sont alignées sur les plans stratégiques.		
C	Des plans stratégiques à moyen terme sont préparés pour certains ministères. Certaines propositions de dépenses figurant dans les prévisions budgétaires annuelles sont alignées sur les plans stratégiques.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
16.4. Cohérence des budgets et des estimations de l'exercice précédent		ABC	DBMT (1) ABMT (2)
A	Les documents budgétaires fournissent une explication à toutes les modifications apportées aux prévisions de dépenses à l'échelon ministériel entre le dernier budget à moyen terme et l'actuel budget à moyen terme.		
B	Les documents budgétaires fournissent une explication à la plupart des modifications apportées aux prévisions de dépenses à l'échelon ministériel entre la deuxième année du dernier budget à moyen terme et la première année de l'actuel budget à moyen terme.		
C	Les documents budgétaires fournissent une explication à certaines des modifications apportées aux prévisions de dépenses entre la deuxième année du dernier budget à moyen terme et la première année de l'actuel budget à moyen terme au niveau des agrégats.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

(1) : budget approuvé par le Parlement pour le dernier exercice clos.

(2) : Budget approuvé par le Parlement pour l'exercice budgétaire en cours.

Directives pour l'évaluation

Les décisions en matière de politiques de dépenses ont des répercussions sur plusieurs années et doivent cadrer avec les ressources en principe disponibles à moyen terme. Les prévisions de dépenses établies sur cette base doivent être conformes aux agrégats budgétaires déterminés via la stratégie budgétaire (qui fait l'objet de l'indicateur PI-15 : Stratégie budgétaire). Elles doivent aussi être cohérentes avec les prévisions de recettes et les exigences budgétaires résultant des politiques de dépenses en cours (examinées au titre de l'indicateur PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires). Dans un budget à moyen terme, les prévisions établies pour les années suivant l'exercice budgétaire considéré doivent tenir compte de la discipline budgétaire imposée par la stratégie budgétaire et servir de base aux allocations budgétaires pour l'année suivante à un niveau agrégé et au niveau ministériel. Les prévisions budgétaires à moyen terme doivent être actualisées chaque année sur la base des résultats budgétaires de l'exercice précédent et en considérant leurs impacts sur les estimations pour les années à venir au terme d'un processus transparent et clairement défini. Les propositions stratégiques de dépenses présentées à l'administration centrale doivent être alignées sur les objectifs politiques énoncés dans des plans stratégiques approuvés et chiffrés.

La composante 16.1 évalue dans quelle mesure les prévisions budgétaires à moyen terme sont établies et actualisées dans le cadre du processus budgétaire annuel. L'établissement de prévisions à moyen terme vise à renforcer la discipline budgétaire et à améliorer la qualité de la prévision budgétaire en matière d'allocations de crédits. Les prévisions à moyen terme doivent être ventilées selon une classification administrative, économique et par programme /fonctionnel, de premier niveau. La classification administrative doit permettre d'identifier l'échelon administratif pertinent auquel est réalisée l'affectation budgétaire, par exemple le ministère ou département. Afin de laisser aux ministères et aux chefs de programme la marge de manœuvre nécessaire pour gérer leur budget dans le cadre des enveloppes budgétaires qui leurs sont allouées, la ventilation par type économique doit être limitée aux catégories à deux chiffres de la classification SFP (ou équivalente).

La composante 16.2 évalue dans quelle mesure les plafonds de dépenses sont appliqués aux prévisions élaborées par les ministères afin de s'assurer que les dépenses engagées au-delà de l'exercice en cours soient cohérentes avec la politique et les objectifs financiers et budgétaires du gouvernement. Les ministères doivent être informés de ces plafonds, dès le début du cycle de préparation budgétaire et avant diffusion de la première circulaire budgétaire. Cette composante ne concerne que les plafonds budgétaires de moyen terme. Elle se distingue donc de la composante 17.2 (Directives pour la préparation du budget) qui se rapporte à la fois aux plafonds de dépenses annuels et aux plafonds de dépenses à moyen terme.

La composante 16.3 évalue dans quelle mesure les dépenses figurant dans le budget à moyen terme sont en ligne avec les plans stratégiques ministériels ou les stratégies sectorielles chiffrés. Les plans stratégiques doivent préciser les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de moyen et long terme, des productions prévues et des résultats attendus. L'indicateur PI-8 (Informations sur la performance des services publics) porte sur les produits et les résultats. Les plans doivent indiquer le coût des engagements stratégiques actuels, y compris tout besoin de financement, et hiérarchiser les nouvelles propositions de dépenses en fonction des objectifs stratégiques du gouvernement. Les informations sur les coûts portent notamment sur les dépenses récurrentes, les coûts d'investissement, les coûts récurrents futurs liés aux engagements d'investissement, ainsi que chaque source de financement. Si les plans sectoriels sont généralement ambitieux, leur incidence sur les coûts doit être évaluée de manière réaliste. Il faut tenir compte des objectifs de la politique budgétaire et des limitations qu'ils imposent aux décisions d'engagement en matière de dépenses. Il y a alignement entre les plans stratégiques et les prévisions budgétaires lorsque les deux termes couvrent des objectifs politiques, des initiatives, des activités ou des programmes semblables ou analogues.

Les pays qui ont adopté une budgétisation pluriannuelle fondée sur les programmes ou les résultats utilisent parfois des termes et des méthodes différentes en vue de l'élaboration des plans à moyen terme, du calcul des coûts et de leur mise en œuvre. S'il y a lieu, les évaluateurs doivent donc se référer aux programmes à moyen terme ou à toute autre catégorie budgétaire axée sur les résultats plutôt qu'aux plans stratégiques et sectoriels évoqués dans cet indicateur.

La composante 16.4 évalue dans quelle mesure les prévisions de dépenses figurant dans le précédent budget à moyen terme servent de base à l'actuel budget à moyen terme. Ce sera le cas si chacun des écarts de dépenses entre les années correspondantes de chaque budget peut être pleinement expliqué et quantifié. La possibilité de réconcilier et d'expliquer les différences témoigne du caractère dynamique du processus de budgétisation à moyen terme, chaque nouveau budget étant établi d'après le précédent. Elle indique que la planification à moyen terme est un élément intrinsèque de la préparation des budgets, permettant ainsi de renforcer la discipline budgétaire au-delà de l'exercice en cours. Les modifications apportées au budget à moyen terme de l'exercice précédent peuvent être expliquées par référence à l'évolution des conditions macroéconomiques, par la révision de variables et de coefficients importants et par les changements introduits dans les politiques et priorités de dépenses publiques.

D'autres aspects de l'élaboration et de l'approbation du cadre de moyen terme sont couverts par d'autres indicateurs, tels que le contenu de la documentation budgétaire (PI-5), l'approbation par le pouvoir législatif (PI-18) et l'accès du public aux informations sur le budget (PI-9).

Observations

Cet indicateur porte sur le cadrage des dépenses à moyen terme (CDMT) : leur existence pour toutes les dépenses budgétaires (composante 1), leur opérationnalité budgétaire (réalisée sous plafond de dépenses ou non) (composante 2), leur inscription dans une stratégie de niveau supérieur (politique générale ministérielle) (composante 3) et enfin leur suivi effectif (composante 4). Il analyse dans quelle mesure il est fait recours à la pluri annualité des dépenses, outil majeur de la gestion financière et budgétaire de l'Etat.

L'indicateur est lié à d'autres indicateurs avec lesquelles il importe d'assurer une cohérence.

	Différence avec PI-16
PI-15.2	Les prévisions de dépense de PI-16 doivent être conformes aux agrégats de la stratégie de PI-15.2.
PI-14.2	PI-14.2 a un champ a priori plus limité (dépenses totales). Les prévisions doivent être cohérentes.
PI-5	L'élément 11 porte sur les « documents relatifs aux prévisions budgétaires à Moyen terme » sans précision sur le niveau et type de classification des dépenses.
PI-17.2	Il recoupe PI-16.2 sur les plafonds (mais les approches sont différentes, notamment parce que PI-16.2 est pluriannuel).
PI-18.1	La note A exige un examen par le Parlement des prévisions budgétaires à moyen terme (sans préciser cependant le niveau et le type de classification des dépenses).

L'indicateur ne présente pas de difficultés particulières pour les deux premières composantes ; les deux dernières exigent un travail de collecte de l'information et d'analyse extrêmement lourd.

L'élaboration de CDMT a été préconisée par les organisations internationales et est considéré comme un exercice budgétaire utile depuis plus d'une décennie. Le processus d'implantation a souvent été discontinu, subissant des accélérations et des pauses voire des reculs. Il est parfois resté à l'état expérimental ou a repris sous sa marche après un interlude sous cette forme. Il est utile de faire le point sur cette histoire par une mise en perspective éclairant la situation actuelle sur laquelle porte l'indicateur. Ainsi si tous les ministères ne font pas de CDMT, il est recommandé d'identifier ceux qui en font et le dispositif institutionnel de pilotage créé et de commencer la rédaction par cette mise en perspective. Bien que ces informations n'influencent pas la notation (elle porte sur la totalité du budget ce qui implique que tous les ministères et entités budgétaires en font, ce qui est exigeant).

Application

Composante 1

Elle porte sur l'existence et le niveau de détail des CDMT.

Les niveaux de notation sont différenciés par le nombre de classification dans lesquelles sont établies les CDMT :

Note	Classification
A	Administrative, économique et par programme (ou fonctionnelle)
B	Administrative et économique
C	Administrative ou économique

La définition et l'analyse des classifications est donnée en PI-5. Les précisions suivantes permettent d'arrêter la notation :

- La classification administrative selon le cadre doit : « permettre d'identifier l'échelon administratif pertinent auquel est réalisée l'affectation budgétaire » qui précise que ce niveau peut être le ministère ou le département. Au minimum, donc, les CDMT doivent être réalisés au niveau des dépenses ministérielles.
- La typologie économique doit être limitée (et non aller au moins jusqu'aux...) aux catégories à deux chiffres de la classification SFP. Elle doit être, évidemment, identique à celle utilisée pour PI-2.2.
- La classification par programme ou fonctionnelle est celle de premier niveau.

L'application des critères de notation de cette composante suppose :

- D'analyser le budget lui-même selon les classifications indiquées (administrative, économique, fonctionnelle ou programmatique) et d'observer si les prévisions pour les 2 exercices suivants sont indiquées.
- Si ces prévisions ne figurent pas dans le budget lui-même, l'évaluateur devra se faire transmettre les CDMT établis par les ministères pour les analyser.

Composante 2

Les CDMT peuvent être réalisés hors plafond (sans contrainte budgétaire et financier afin de pouvoir établir un recensement des besoins sur lesquels définir des priorités selon les contraintes) et les CDMT établi sous plafond. En général le deuxième type de CDMT présuppose l'établissement d'un CDMT du premier type.

La composante se focalise sur les CDMT sous plafond et la condition fondamentale pour qu'ils puissent être réalisés : leur approbation par le gouvernement (conseil des ministres) avant la diffusion de la première circulaire.

La notation suppose la connaissance des dates suivantes :

- Date de diffusion de la première circulaire budgétaire (la référence, notée par la suite : DDPCB).
- Date d'approbation des plafonds des dépenses cumulées totales pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants (si elle est antérieure à DDPCB : note C minimum).

- Date d'approbation des plafonds ministériels pour l'exercice budgétaire (si elle est antérieure à DDPCB : note B minimum).
- Date d'approbation des plafonds ministériels pour les deux exercices budgétaires suivants (si elle est antérieure à DDPCB : note A).

Il est nécessaire de fournir des pièces justificatives de ces dates (circulaire, arrêté, PV).

Le Guide indique clairement que : « Cette composante ne concerne que les plafonds budgétaires de moyen terme. Elle se distingue donc de la composante 17.2 (Directives pour la préparation du budget) qui se rapporte à la fois aux plafonds de dépenses annuels et aux plafonds de dépenses à moyen terme. » Toutefois la notation B échappe à cette règle (plafond ministériel pour l'exercice budgétaire).

La composante 3

Elle porte sur la cohérence des CDMT avec les stratégies ministérielles. Elle doit suivre la démarche suivante :

- Identifier les ministères ayant une stratégie.
Le PEFA retient une définition précise et stricte de ce qu'il convient de considérer comme stratégie (elle doit notamment être chiffrée, mais pas seulement). L'analyse des documents stratégiques selon le tableau suivant permet d'identifier les ministères ayant une stratégie et la part de ceux qui en ont une (évaluation exigée par la notation).

Tableau 33 : caractéristiques des stratégies ministérielles

Pour chaque ministère il doit être indiqué si le ministère a une stratégie et si les conditions pour qu'elle soit considérée comme une stratégie sont remplies (oui ou non).

Ministère	Montant du budget	Existence ou non d'une stratégie et intitulé de la stratégie et période	En cours (engagements stratégiques actuels)					Nouvelles propositions de dépenses présentées selon leur priorité (hiérarchisées)
			Ressources nécessaires pour la réalisation des objectifs de MLT	Productions prévues	Résultats attendus	Coûts : - dépenses récurrentes - coût d'investissement - coûts récurrents futurs liés aux investissements - source de financement	Besoin de financement	
M1	XX UM	OUI (TITRE-PERIODE)/NON	OUI/NON	OUI/NON	OUI/NON	OUI/NON	OUI/NON	OUI/NON

(le guide recommande de noter cette composante à partir d'un tableau, et il prend comme modèle le tableau 14.1 du guide p. 109 de l'indicateur PI-14.2 qui correspond au tableau ci-dessus).

T est l'année de l'exercice du dernier budget présenté (exemple , budget 2018 présenté en 2017, T est 2018)

Ce tableau décrit l'enchaînement des deux derniers CDMT : celui préparé lors de la préparation du budget du dernier exercice clos et celui préparé pour le dernier budget présenté.

La colonne actualisation correspond au CDMT précédent tel qu'il aurait été si les informations disponibles au moment de préparer le dernier CDMT (soit à la fin de T-1) avaient été connues au moment où il a été préparé (fin de T-2). Il corrige toutes les erreurs de prévision faites alors qui sont apparues au cours de l'exercice précédent (T-1).

La colonne « nouveau CDMT » à partir du CDMT précédent actualisé correspond aux nouvelles prévisions faites sur la base des dernières information connues (intégrées dans le CDMT actualisé).

Rédaction

Préalable aux rédactions des composantes, une mise en perspective historique de l'implantation des stratégies ministérielles et des CDMT et des difficultés rencontrées donnera un éclairage utile à la compréhension de la totalité de l'indicateur. Les liens entre les stratégies ministérielles et les stratégies nationales peuvent aussi être rapidement analysés.

Composante 1

La rédaction doit être courte et synthétiser les conclusions de l'analyse menée pour l'application de la composante : donner les références des documents contenant les CDMT, présenter les classifications utilisées. Et ce pour le seul budget et le dernier budget présenté.

Composante 2

La réduction doit être courte et doit, après avoir rappelé les raisons de cette composante, reposer sur un tableau donnant les dates de diffusion de la première circulaire budgétaire et des différents plafonds et des éléments probants utilisés.

Tableau 37 : Dates d'approbation des plafonds

Date de diffusion de la première circulaire budgétaire	Date d'approbation des plafonds des dépenses cumulées totales pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants	Date d'approbation des plafonds des dépenses cumulées totales pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants	Date d'approbation des plafonds ministériels pour l'exercice budgétaire	Date d'approbation des plafonds ministériels pour les deux exercices budgétaires suivants

Composante 3

Après avoir rappelé la définition retenue par le PEFA d'une stratégie, notamment les conditions sur les coûts, la rédaction commence par énumérer les ministères disposant de stratégies et la part de leur crédit dans les crédits budgétaires. Elle donne des informations complémentaires pour les principaux ministères (EN et Santé) (date, horizon, actualisation, qualité). Elle présente les résultats de l'analyse de la cohérence entre les CDMT et les stratégies, après avoir rappelé les éléments qui assurent cet alignement. Elle peut présenter les éléments de cohérence pour les principaux ministères (EN et santé) (cf. Tableau 37 ci-dessus).

Composante 4

La notation est technique et complexe. La rédaction peut rappeler l'enjeu : le type d'usage dynamique nécessaire des CDMT pour qu'ils soient de réels outils stratégiques et non des exercices sans portée pratique ; et la méthode utilisée : le contrôle de l'enchaînement dynamique des deux derniers CDMT qui exige de vérifier pour leurs deux années communes que les écarts sont explicables ce qui assure ainsi le chaînage des prévisions. La rédaction peut alors s'achever par les conclusions du tableau technique réalisé pour la notation.

Enjeux

- La capacité à tenir dans la durée une stratégie budgétaire et donc à la mener à bien.
- L'usage d'un outil utile pour assurer la discipline budgétaire et la mise en œuvre des stratégies politiques.

Informations

Documents	Source
Les documents présentant les CDMT (dans le budget ou hors le budget)	DGB/DSB/Ministères techniques (équipes CDMT)
Pièces justifiant les dates suivantes : - de la publication de la première circulaire budgétaire - d'approbations par le gouvernement des plafonds de dépenses suivantes : *des dépenses totales de l'exercice budgétaire *des dépenses totales des deux exercices suivants l'exercice budgétaire * des dépenses ministérielles de l'exercice budgétaire * des dépenses ministérielles des deux exercices suivants	DGB/DSB/Ministères techniques/DSSA/DSPI
Stratégies des ministères et documents de correspondance disponibles entre les CDMT et les stratégies.	DGB/DSB/Ministères techniques/MEP/DGP/DP
Tableau des écarts entre les deux années communes des deux derniers CDMT pour tous les ministères (selon le canevas transmis)	DGB/DSB/Ministères techniques

DSSA : direction des secteurs social et administratif

DSPI : direction des secteurs productifs et informatiques

Entretiens

- La DGB
- Les ministères techniques

Questions à poser

- Bref historique de l'usage des CDMT.
- Liens entre CDMT et budget de programmes
- Les appuis techniques reçus.
- Les difficultés rencontrées.

PI-17. Processus de préparation du budget

Description

Cet indicateur mesure le degré de participation effective des acteurs concernés, notamment les décideurs politiques, au processus de préparation du budget, et détermine dans quelle mesure cette participation intervient en bon ordre et en temps opportun. L'indicateur comprend trois composantes et applique la méthode **M2 (MO)** pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
17.1. Calendrier budgétaire		ABC	DBP
A	Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini, qui est généralement respecté et laisse aux unités budgétaires au moins six semaines après réception de la circulaire budgétaire pour établir convenablement leurs estimations détaillées dans le délai imparti.		
B	Il existe un calendrier budgétaire annuel clairement défini, qui est généralement respecté. Ce calendrier laisse aux unités budgétaires au moins quatre semaines après réception de la circulaire budgétaire. La plupart des unités budgétaires sont à même de produire leurs estimations détaillées dans le délai imparti.		
C	Il existe un calendrier budgétaire annuel, respecté par certaines unités budgétaires qui parviennent à établir leurs estimations dans le délai imparti.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
17.2. Directives pour l'élaboration du budget		ABC	3DEC
A	Une ou plusieurs circulaires budgétaires exhaustives et claires, indiquant les dépenses budgétaires totales pour l'ensemble de l'exercice, sont adressées aux unités budgétaires. Le budget rend compte des plafonds approuvés par le Conseil des ministres (ou son équivalent) pour chaque ministère avant expédition de la circulaire aux unités budgétaires.		
B	Une ou plusieurs circulaires budgétaires exhaustives et claires, indiquant les dépenses budgétaires totales pour l'ensemble de l'exercice, sont adressées aux unités budgétaires. Le budget rend compte des plafonds de dépenses par ministère proposés au Conseil des ministres (ou son équivalent). L'approbation de ces plafonds par le Conseil des ministres peut intervenir après diffusion de la circulaire aux unités budgétaires, mais avant que ces dernières aient finalisé leur proposition.		
C	Une ou plusieurs circulaires budgétaires, précisant notamment les plafonds de dépenses par domaine administratif ou fonctionnel, sont adressées aux unités budgétaires. Toutes les dépenses budgétaires sont couvertes pour l'ensemble de l'exercice. Les estimations budgétaires sont examinées et approuvées par le Conseil des ministres après leur élaboration détaillée par les unités budgétaires.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
17.3. Présentation du budget au pouvoir législatif		ABC	3DEC
A	Pour chacun des trois exercices précédents, l'exécutif a présenté la proposition de budget annuel au Parlement au moins deux mois avant le début de l'exercice.		
B	Pour deux des trois derniers exercices, l'exécutif a présenté la proposition de budget annuel au Parlement au moins deux mois avant le début de l'exercice et l'a présentée avant le début de l'exercice pour la troisième année.		
C	Pour deux des trois derniers exercices, l'exécutif a présenté la proposition de budget annuel au Parlement au moins un mois avant le début de l'exercice.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Bien que le ministère des Finances soit généralement responsable du processus de préparation du budget annuel, la participation effective des autres ministères ou unités budgétaires, de même que les directives de l'exécutif (Conseil des ministres ou organe équivalent) influent sur le degré de correspondance entre le budget et les politiques macroéconomiques et budgétaires et les priorités politiques de recettes et de dépenses. Une participation effective suppose un processus de budgétisation intégré, descendant et ascendant, auquel tous les acteurs sont associés en bon ordre et en temps opportun, conformément à un calendrier préalablement établi de préparation du budget. La participation élargie du pouvoir législatif et des citoyens au processus de budgétisation n'est pas traitée ici ; toutefois, l'indicateur PI-18 évalue la participation du pouvoir législatif à ce processus, en sa qualité de représentant des citoyens.

La composante 17.1 évalue s'il existe un calendrier budgétaire fixe et dans quelle mesure il est respecté. Même si les unités budgétaires peuvent en réalité commencer à préparer les estimations budgétaires bien avant le début du calendrier fixé à cet effet, elles doivent malgré tout avoir assez de temps pour formuler des propositions budgétaires adéquates, détaillées et conformes aux directives, notamment aux plafonds de dépenses éventuellement fixés dans la ou les circulaires budgétaires. tout retard dans le processus et l'adoption du budget peut créer une incertitude quant aux dépenses approuvées et retarder certaines activités de l'administration centrale, notamment la passation des marchés les plus importants.

La composante 17.2 évalue la clarté et l'exhaustivité des directives fixées en amont de la préparation des propositions budgétaires. Elle examine la ou les circulaires budgétaires, ou leur équivalent, pour déterminer dans quelle mesure elles offrent des directives claires sur le processus budgétaire, notamment les plafonds de dépenses ou autres limites d'allocation imposées aux ministères, aux autres unités budgétaires ou aux domaines fonctionnels. Les directives fournies dans la ou les circulaires doivent porter sur le budget pour l'ensemble de l'exercice à venir (ainsi que pour les années suivantes dans le cas des budgets à moyen terme).

Pour éviter les modifications des propositions budgétaires en dernière minute, les dirigeants politiques doivent prendre une part active à la détermination des allocations globales aux priorités de dépenses dès les premières phases du processus de préparation du budget. Ce processus doit être engagé à travers l'examen et l'approbation des plafonds définis dans la circulaire budgétaire, en approuvant cette circulaire ou encore une proposition antérieure sur les allocations globales (qui fait par exemple l'objet d'un document sur les perspectives budgétaires ou d'un cadre ou document de prospective budgétaire à moyen terme préalablement approuvé). Cette composante est à distinguer de la composante 16.2 qui porte uniquement sur la définition des plafonds de dépenses à moyen terme. La présente composante n'exige pas que des plafonds de dépenses à moyen terme soient fixés pour les budgets à moyen terme et vise seulement à déterminer si des plafonds annuels ou à moyen terme ont été établis.

La composante 17.3 évalue si la proposition de budget annuel a été présentée dans les délais prévus au pouvoir législatif ou autre organe mandaté aux mêmes fins — afin de lui laisser le temps nécessaire pour procéder à son examen et à son approbation avant le début de l'exercice budgétaire.

Cette composante couvre l'intégralité du budget annuel devant être présenté par le gouvernement, qu'il s'agisse d'un budget intégré ou fondé sur des processus distincts. Dans l'idéal, cela implique un processus budgétaire unique ou unifié, ainsi que la ou les circulaires connexes, couvrant en totalité les recettes publiques, les dépenses récurrentes, les dépenses d'équipement, les transferts, les financements spéciaux, etc. Lorsque le processus est scindé en plusieurs parties, ce qui peut être le cas des budgets de fonctionnement et d'équipement, les critères de notation doivent être satisfaits pour chacun des processus.

Aux fins de cet indicateur, les unités budgétaires sont celles directement chargées d'exécuter le budget conformément aux politiques de dépenses, qui reçoivent directement des fonds ou sont autorisés à engager des dépenses par le pouvoir législatif. Les services administratifs qui rendent compte à une entité de tutelle et en reçoivent des fonds budgétaires ne doivent pas être pris en compte dans l'évaluation.

Observations

L'indicateur évalue la procédure de préparation budgétaire annuelle, la qualité de sa structuration notamment temporelle et le respect de ses règles dans sa mise en œuvre. Les critères portent sur le degré de formalisation et la clarté de cette procédure, la coordination du ministère des finances et des ministères techniques afin de créer un bon dialogue (donc interactif) entre le garant de la qualité du budget dans son ensemble et les garants de la qualité des politiques sectorielles dans leur singularité, enfin, la protection des délais de délibération du Parlement et le respect des prérogatives qui lui permettent d'assurer ses responsabilités éminentes.

L'application des critères ne soulève pas de difficultés particulières. L'analyse doit toutefois, pour être pertinente par rapport à l'objectif de l'indicateur, aller au-delà des critères. La question de la qualité et de la réalité des discussions lors des conférences budgétaires n'est pas incluse dans le périmètre des critères.

Le champ est l'administration budgétaire centrale. Il est utile d'y inclure, dans la partie narrative, les administrations extrabudgétaires (notamment pour la préparation du volet « subvention » et prélèvement social (organismes de sécurité sociale) et les entreprises publiques (volets dividendes et prix des services publiques). C'est sans doute là que leur intégration au processus budgétaire est la plus essentielle.

Application

Composante 1

La composante porte sur l'organisation et le déroulement de la procédure, notamment la participation des ministères techniques (ou entités budgétaires équivalentes). La démarche est la suivante :

- Transmission du (éventuellement « des ») calendrier budgétaire du dernier budget approuvé et de la fiche de communication aux ministères avec la date de cette dernière ;
- Analyse de :
 - o Sa fixité (il doit y en avoir un seul).
 - o Son respect dont le tableau suivant (y compris la colonne éléments probants) indique les éléments cardinaux.

Tableau 38 : le calendrier de la procédure budgétaire

Principales dates du calendrier	Dates du calendrier	Dates effectives (fiches de transmission)	Éléments probants des	Observations (raisons des écarts)
---------------------------------	---------------------	---	-----------------------	-----------------------------------

				dates effectives	
Dont		Dates			
Envoi de la circulaire budgétaire					
Envoi aux ministères des plafonds ministériels proposés au conseil des ministres (nécessaire pour la composante 2)					
Envoi aux ministères des plafonds ministériels approuvés par le conseil des ministres (nécessaire pour la composante 2)					
Envoi des estimations détaillées des ministères					
Dont			Montant du budget		
Ministère de la santé					
Ministère de l'EN					
Etc...					
Conférences budgétaires					
Adoption du projet de budget					
Envoi au parlement					

Un thème central de cet indicateur est le dialogue entre le Ministère des finances et les ministères techniques. Il est souvent formel ou fictif. L'examen de cet indicateur pourrait être complété par une analyse des conférences budgétaires. Dans cette perspective pourraient être évalués : les documents cadres élaborés par les ministères des finances pour ces conférences, leur remplissage par les ministères techniques, la durée des discussions, le rang hiérarchique des responsables qui y participent, les résultats réels (acceptation des propositions des ministères techniques). Les entretiens avec les responsables des ministères techniques et du budget permettent d'obtenir leurs jugements.

Composante 2

Elle exige de :

- La transmission des circulaires budgétaires.
- La communication, en complément, de la date de transmission des plafonds approuvés par le conseil des ministres aux ministères techniques.
- L'appréciation de la clarté et de l'exhaustivité des circulaires. Les éléments d'analyse (pour apprécier cette « clarté » et « exhaustivité » (qui distinguent les notations B et C) ne sont pas fournis par le cadre ou le guide). Ils doivent reposer sur une appréciation qualitative fondée sur la bonne logique de la structuration et sa complétude (elle fournit tous les éléments nécessaires, notamment aux ministères techniques).

Tableau 39 : les critères d'appréciation des circulaires budgétaires

Critères	Exigé par les notations :	Eléments probants	Constats (Oui ou Non)
Critère général			
Clarté et exhaustivité de la circulaire	A et B	La circulaire	
Critères précis : la circulaire contient :			
Montant des dépenses budgétaires totales (1)	A et B	La circulaire	
Plafonds par ministères			
Approuvés par le conseil des ministres	A	La circulaire	
Proposés au conseil des ministres	B ou non		
Approuvés avant finalisation des propositions des ministères techniques	B	La circulaire, dates d'approbation des plafonds par le conseil des ministres et de finalisation des propositions des ministères techniques	
Approuvés après finalisation des propositions des ministères techniques	Non	La circulaire, dates d'approbation des plafonds par le conseil des ministres et de finalisation des propositions des ministères techniques	
Plafonds de dépenses par domaine administratif ou fonctionnel	C	La circulaire	
Couverture de l'ensemble des dépenses de l'exercice (2)	C	La circulaire	
Approbation des dépenses par le conseil des ministres après la formulation des dépenses détaillées par les ministères techniques	C	Date d'approbation des dépenses par le conseil des ministres	

Composante 3

Elle évalue le temps laissé au parlement pour délibérer le projet de l'exécutif avant le début de l'exercice. Elle peut suivre la démarche suivante :

- Date limite de dépôt du projet de loi de finances prescrite par les textes (à titre informatif, car elle n'intervient pas dans la notation, mais permet de voir si l'exécutif respecte les dispositions légales et si celles-ci sont conformes ou non aux normes de notation PEFA).
- Etablissement du tableau suivant : (N = dernier exercice clos)

Tableau 40 : temps laissé au parlement pour délibérer

Critères	N-2	N-1	N
Date de dépôt			
Délai avant la fin de l'exercice (seuil : 2 mois, avant)	2 mois ou sinon avant ou après la fin de l'exercice	2 mois ou sinon avant ou après la fin de l'exercice	2 mois ou sinon avant ou après la fin de l'exercice
Notation correspondante	Notation	Notation	Notation
Notation globale			

Rédaction

La rédaction de l'indicateur pourrait commencer par une présentation générale, après les enjeux, des acteurs principaux et de leur responsabilité : conseil des ministres, ministre des finances, direction du budget et ministères techniques (en précisant pour ceux-ci le service correspondant du budget (DAF) et l'existence ou non d'une procédure type et d'un calendrier type). Elle sera complétée par une brève mention sur la place des administrations extrabudgétaires, en indiquant bien que c'est pour mémoire.

Composante 1

Elle reposera sur les commentaires du tableau 38 résumé qui sera inséré dans la rédaction. Des observations sur le caractère réel ou formel des conférences budgétaires, hors notation, pourraient être insérées.

Composante 2

La rédaction se limitera à la présentation de la circulaire budgétaire (sa structure, notamment) et des constats relatifs aux critères de la composante. Elle s'attachera à bien justifier les conclusions quant à son caractère « clair et exhaustif » intervenant dans la différenciation entre B et C.

Composante 3

Elle se limitera à l'insertion du tableau 40 et à la présentation de la notation, avec, le cas échéant, un commentaire sur les délais légaux (si ces délais ne permettent pas de respecter les critères PEFA, il faut rappeler la règle de notation selon laquelle les normes PEFA prévalent pour la notation sur les normes internes, ce qui est la règle de toute évaluation indépendante (l'évaluateur étant maître de son référentiel).

Enjeux

- La capacité du Ministère des finances à imposer les critères d'intérêt national sur les intérêts sectoriels et à en faire partager les incidences sectorielles.
- La capacité des ministères sectoriels à exprimer les intérêts des différents secteurs de l'économie et leurs enjeux nationaux.
- La coordination du travail gouvernemental.

Informations

Documents	Source
Les circulaires budgétaires pour le dernier budget présenté au parlement	DGB/DSB/Ministères sectoriels
Le calendrier budgétaire et son exécution (tableau 39 à remplir et fiches de transmission correspondantes) pour le dernier budget présenté au parlement	DGB/DSB/ministères sectoriels
Fiches de transmission des projets de loi de finances au Parlement pour les trois derniers exercices clos et fiches de réception par le parlement.	DGB, Parlement
Rapports sur la préparation budgétaire	

Entretiens

- DGB.
- Parlement.
- Ministères sectoriels.

Questions à poser

- Le caractère plus ou moins formel des conférences budgétaires.
- La clarté des circulaires pour les ministères sectoriels.

PI-18. Examen des budgets par le pouvoir législatif

Description

Cet indicateur évalue la nature et la portée de l'examen du budget annuel par le parlement. Il considère dans quelle mesure le législateur examine, discute et approuve le budget annuel, y compris en évaluant si des procédures législatives encadrant l'examen du budget sont établies et respectées. Il évalue aussi l'existence de règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice en dehors d'une approbation préalable du législateur. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M1 (MF) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
18.1. Portée de l'examen des budgets		ABC	DEC
A	L'examen du pouvoir législatif couvre les politiques budgétaires, les prévisions budgétaires à moyen terme, les priorités à moyen terme ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes.		
B	L'examen du pouvoir législatif couvre les politiques budgétaires et les agrégats pour l'exercice à venir, ainsi que les éléments détaillés des dépenses et des recettes.		
C	L'examen du pouvoir législatif couvre les éléments détaillés des dépenses et des recettes.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
18.2. Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif		ABC	DEC
A	Le pouvoir législatif approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues à cet effet et les applique. Les procédures comportent des dispositions pour la tenue de consultations publiques. Elles couvrent aussi les modalités d'organisation internes, tels que les comités d'examen spécialisés, l'appui technique et les procédures de négociation.		
B	Le pouvoir législatif approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues à cet effet et les applique. Les procédures couvrent les modalités d'organisation internes, tels que les comités d'examen spécialisés, l'appui technique et les procédures de négociation.		
C	Le pouvoir législatif approuve les procédures d'examen du budget avant les séances tenues à cet effet et les applique.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
18.3. Calendrier d'approbation des budgets		ABC	3DEC
A	Le pouvoir législatif a approuvé le budget annuel avant le début de l'exercice pour chacun des trois exercices précédents.		
B	Le pouvoir législatif a approuvé le budget annuel avant le début de l'exercice pour deux des trois exercices précédents, mais avec un retard pouvant aller jusqu'à un mois pour le troisième exercice.		
C	Le pouvoir législatif a approuvé le budget annuel dans le mois suivant le début de l'exercice pour au moins deux des trois derniers exercices.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C..		
18.4. Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif		ABC	DEC
A	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif. Elles définissent des limites strictes quant à l'ampleur et la nature des modifications et toutes sont observées.		
B	Des règles claires régissent les ajustements budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif et sont appliquées dans la plupart des cas. Elles peuvent autoriser d'importantes réaffectations administratives.		
C	Il existe des règles claires qui sont appliquées dans certains cas OU qui peuvent autoriser d'importantes réaffectations administratives ainsi qu'une augmentation du total des dépenses.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Dans la plupart des pays, l'adoption de la loi de finances annuelle par les autorités législatives confère aux entités publiques le pouvoir d'engager des dépenses. 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 efficacement exercés et la crédibilité du gouvernement, qui doit rendre compte de son action aux électeurs, s'en ressent. L'évaluation de l'examen et du débat de la loi de finances doit prendre en compte plusieurs éléments d'appréciation, notamment la portée de l'examen, la nature des procédures parlementaires et le temps prévu à cet effet.

La composante 18.1 évalue la portée de l'examen du budget par le pouvoir législatif. Cet examen doit porter sur les politiques budgétaires, les prévisions budgétaires à moyen terme, les priorités à moyen terme ainsi que les aspects détaillés des prévisions de dépenses et de recettes. Dans certains pays, l'examen peut intervenir en deux ou plusieurs étapes, avec parfois une période d'interruption entre l'examen des aspects à moyen terme et celui des prévisions détaillées pour l'exercice suivant. En l'absence d'un pouvoir législatif assumant cette fonction d'examen, un D serait attribué à cette composante, les critères requis pour la note C n'étant pas satisfaits.

La composante 18.2 évalue dans quelle mesure des procédures d'examen sont établies et appliquées. Les procédures portent notamment sur les dispositifs de consultation publique, les modalités d'organisation internes, les dispositions relatives aux commissions, l'appui technique et les procédures de négociation. L'existence de procédures et leur application dans les délais prévus doivent pouvoir être vérifiées au moyen des comptes rendus de séances et des décisions du parlement. La pertinence des documents budgétaires mis à la disposition du pouvoir législatif est traitée dans le cadre de l'indicateur PI-5.

La composante 18.3 évalue la ponctualité du processus d'examen, à savoir la possibilité donnée au pouvoir législatif d'approuver le budget avant le début du nouvel exercice. Ce délai est important, car il permet aux unités budgétaires de connaître en début d'exercice le volume de ressources dont elles disposeront pour exercer les missions de service public à leur charge. Le temps imparti pour l'examen est en grande partie déterminé par la date à laquelle l'exécutif présente son projet de budget au parlement, aspect qui est évalué par l'indicateur PI-17. Le texte explicatif doit préciser le temps effectivement consacré à l'examen du projet de budget par le pouvoir législatif.

La composante 18.4 évalue les dispositions prises pour permettre aux autorités législatives d'examiner en cours d'année les révisions budgétaires exigeant leur approbation. Ces révisions sont une caractéristique courante des processus budgétaires annuels. Pour ne pas compromettre la crédibilité du budget initial, l'autorisation des amendements pouvant être apportés par l'exécutif doit répondre à des règles clairement définies. D'autres indications sur l'application de ces règles sont données dans le Manuel du PEFA.

Observations

La place du parlement dans la GFP est essentielle et la seule qui soit principalement politique.

Lorsque le législatif est composé de deux chambres, il importe d'appliquer les critères à ces deux chambres et de décrire la procédure qui assure la coordination de ces deux procédures et les dispositions de décision (notamment en cas de désaccord (procédure dite de « navette »)).

Application

Composant 1

- Il est utile de distinguer les niveaux de vote et de spécialisation (pour l'examen détaillé des recettes et dépenses).
- Les critères et sous critères sont nombreux. Ils visent à évaluer dans quelle mesure, cinq « thèmes » ou domaines (la politique budgétaire, les prévisions budgétaires à MT, les recettes détaillées, les dépenses détaillées) sont « couverts » par le parlement lors de l'examen du projet qui lui est soumis. A chacun de ces critères peuvent être utilement appliqués des sous-critères : documents transmis pour cet examen (en lien avec PI-5) ; existence d'un débat en plénière (date et rapport ou PV) ; existence d'un débat en commission (date, et rapport ou PV), existence d'autres éléments d'examen. Le tableau suivant destiné à guider les recherches doit être rempli, assorti des commentaires utiles de nature qualitative.

Tableau 41 : l'examen du projet de budget par le Parlement

		Politique budgétaire	Prévision budgétaire à MT	Priorités budgétaires	Examen détaillé des recettes	Examen détaillée des dépenses
Document transmis au législateur	Date					
	Rapport de la commission des finances sur le document (titre, commentaires)					
Débats en plénière	Date					
	Rapports ou PV (titre, commentaires)					
Débats en commission	Date					
	Rapports ou PV (titre, commentaires)					
Autres	Date					
	Rapports ou PV ((titre, commentaires)					

Composante 2

L'application des critères de la composante 2 peut suivre le cheminement suivant :

- Analyse des textes en distinguant clairement
 - Les textes externes que le parlement ne peut pas modifier, au moins sans une procédure spéciale protectrice des principes fondamentaux (constitution, loi organique).
 - Les textes internes que le parlement a le pouvoir de modifier (ou d'établir) tel que le règlement interne (souvent après vérification par le juge de la constitutionnalité de leur conformité aux textes précédents de niveau juridique supérieur.).
 - Les textes de nature opérationnelle d'application des textes précédents au projet de loi qui est soumis au Parlement pour l'exercice considéré (notamment le calendrier).
 - Une attention toute particulière doit être portée à :
 - l'ordre d'examen et d'approbation des différentes parties de la loi de finances (grandes orientations/priorités/équilibre/recettes/dépenses) et les participants à chaque partie.
 - Les droits d'amendement des parlementaires et leurs conditions.
 - La composition, les compétences, le pouvoir des commissions et la coordination de leur travail ainsi que les rapports à produire et présenter en plénière (le secrétariat toutefois estime que l'institution d'une seule commission (en général la commission des finances) suffit au critère d'existence de commissions techniques.
 - Le droit d'audition des commissions (ministres, responsables d'administration et entreprises publiques).
 - Les procédures de consultation publique.
 - Les appuis techniques (administrateurs et experts extérieurs).
 - Ce que le cadre appelle les procédures de « négociation ».
- Analyse des principales étapes de la procédure suivie pour le dernier budget approuvé et sa conformité aux textes nationaux et aux critères spécifiques PEFA.
 - Comparaison du calendrier et de la programmation des travaux aux textes.
 - Analyse spécifique des consultations publiques et appel à experts.
 - Examen des rapports et PV de chaque étape.
 - Examen de la conformité des travaux et décisions mentionnées dans les rapports et PV aux textes.
 - Analyse spécifique des consultations publiques et des appels à experts.

Si les rapports et PV ne sont pas disponibles ou transmis, les éléments d'information fournis par les entretiens serviront de substituts, mais ceci devra être mentionné dans la partie narrative du rapport.

Composante 3

La composante est aisée à traiter. Elle suppose de rassembler les dates d'adoption (et non de publication) des lois de finances. Le tableau suivant rassemble des informations devant être collectées et les critères de notation. La partie narrative doit préciser le temps effectivement consacré à l'examen du projet de loi, elle suppose de connaître la date de début de cet examen (la date de fin étant la date d'approbation). Il est donc nécessaire de la faire figurer dans l'avant dernière ligne du tableau.

Tableau 42 : Calcul des délais séparant l'adoption de la loi de finances et le début de l'exercice

	N-2	N-1	N
Pour la notation			
Date d'adoption			
Délais par rapport à la fin de l'exercice			
Avant			
Dans le mois suivant			
Pour la partie narrative			
Date de début de l'examen			
Délai de la délibération			

Tableau 43 : établissement de la notation PI-18.3

Nombre d'exercices pour lesquels l'adoption de la LF est intervenue avant la fin de l'exercice	3	2	1 ou 0
--	---	---	--------

Nombre d'exercices pour lesquels l'adoption de la LF est intervenue dans le mois suivant la fin de l'exercice	-	0	1	2 (1)
Notation	A	C	B	C

(1) Dans ce cas, y compris le nombre d'exercice avant la fin de l'exercice.

Composante 4

Cette composante est difficile à traiter, notamment parce qu'elle porte sur le dernier exercice clos (ce qui en général, ne permet pas de disposer du rapport de l'ISC sur l'exécution budgétaire – RELF). Elle porte sur les « ajustements » budgétaires en cours d'exercice par l'exécutif ; par « ajustements » il faut entendre, en fait, les « dépassements » de crédits par niveau de « spécialisation » (la nature et la destination des dépenses autorisées par le législateur ou le niveau supérieur de fongibilité), c'est-à-dire les montants de dépenses que les gestionnaires ne peuvent pas dépasser pour une catégorie donnée de dépense définie (exemple : dépense de personnel pour un ministère).

- La première analyse doit porter sur les autorisations de telles modifications qui sont données par les textes. Elles s'apprécient par rapport aux autorisations initiales et les autorisations en cours d'exercice (loi de finances rectificatives) données par le parlement. ⁽⁷⁾. Celles-ci doivent, selon les différents critères, 1) être claires, 2) définir des limites strictes quant à l'ampleur et la nature des modifications. D'où la démarche.
 - Identifier les textes sur ces possibilités de modification (en général la loi organique sur les lois de finances, mais d'autres textes peuvent les concerner, notamment (décrets) ceux sur les possibilités de « globalisation » de gestion des crédits).

Pour les budgets de moyens

- Il faut en général distinguer :
 - Les crédits limitatifs des crédits évaluatifs.
 - Les ouvertures de crédit supplémentaires.
 - Les crédits d'urgence.
 - Les annulations de crédits.
 - Les transferts.
 - Les virements.
 - Les crédits pour imprévus
- Pour chacun il faut analyser :
 - La justification du caractère évaluatif des crédits.
 - Les montants des dépassements autorisés des crédits limitatifs.
 - Les procédures à mettre en œuvre (responsable (ministre sectoriel, ministre des finances, conseil des ministres, modalité d'approbation ex post de la modification).
- Et se prononcer sur :
 - Leur clarté.
 - Le caractère strict des limites :
 - Nature.
 - Ampleur.

Pour ce dernier critère, ni le cadre, ni le guide ne fournissent d'indications.

Pour les budgets de programme

Il faut analyser les règles de fongibilité :

- Entre les missions ou ministères.
- Entre les programmes d'un même ministère.

⁷ Si de telles lois modificatives sont prises, on mesure toute la difficulté de l'exercice puisque les autorisations évoluent au cours de l'exercice, et que les évaluateurs n'ont pas les moyens de vérifier par eux-mêmes que les dépenses réalisées n'ont jamais au cours de l'exercice dépassé les autorisations puisqu'ils ne disposent que des dépenses en fin d'exercice.

- Au sein d'un programme entre les catégories de dépenses (fongibilité dite « asymétrique »). Les règles imposent en général que les crédits d'investissement et de personnel sont soumis au régime de la fongibilité « asymétrique »).

Il est possible de mener l'analyse avec le tableau suivant :

Tableau 44 : les modifications des autorisations budgétaires par l'exécutif en cours d'exercice

Modification	Nature des dépenses	Limitation des modifications en montant	Conditions des modifications	Responsables	Modalités (pièces, justifications)
Crédits non limitatifs					
Crédits supplémentaires					
Annulation de crédits					
Crédits d'urgence					
Transferts					
Virements					

Toutefois pour que les limitations soient effectives et que le principe de spécialité prenne effet, il importe que l'exécutif ne procède pas systématiquement à des « sur dotations ». L'analyse menée en PI-1 et PI-2 permet de détecter cette éventuelle pratique et de la mentionner dans la partie narrative du rapport.

- Après l'analyse des règles la seconde analyse doit porter sur leur respect. Elle est difficile. Elle peut être menée à partir des éléments suivants :
 - Les analyses de l'ISC lors du dernier exercice contrôlé (RELF). Elles ne peuvent être directement utilisées car elles ne portent pas en général sur le dernier exercice clos. Mais elles donnent des indications sur les pratiques habituelles de l'exécutif (qui sont rarement corrigées).
 - Les éventuels travaux en cours de l'ISC.
 - Le système de suivi du respect des autorisations du ministère des finances (notamment les sécurités informatiques et les modalités de la surveillance institutionnelle (contrôle financier, comptable...)).
 - Les pièces à l'appui de ces modifications (décret, arrêté, décision.).
 - Le tableau suivant : pourrait être établi, par ministère, à partir de la balance ou de la loi de règlement et ses annexes).

Tableau 45 : le respect des règles de modification des autorisations budgétaires en cours d'exercice

	Dotatio n initiale	Loi de finances rectificative s	Viremen t (+ ou -)	Transfer t (+ ou -)	Crédit supplémentair e (+)	Crédit d'urgenc e (+)	Annulatio n (-°)	Ordonnancemen t	Paiemen t
Personnel									
Fonctionnemen t									
Investissement									
Subvention									
Autres									

Ce tableau permet d'identifier – partiellement, puisque la comparaison ne se fait qu'à la fin de l'exercice - et de quantifier les éventuels dépassements d'autorisation.

Rédaction

Elle peut commencer par une brève présentation du législateur (nombre de chambres, modalités d'élection, nombre de représentants, dates des élections, structure en majorités et minorités) (pour compléter les éléments généraux déjà fournis dans la partie générale sur la structure institutionnelle du rapport).

Composante 1

La rédaction est factuelle et doit se limiter à synthétiser les principaux constats (et les éléments probants) nécessaires à la notation. La présentation d'éléments complémentaires précis doit permettre d'enrichir l'analyse de l'examen détaillé des recettes et des dépenses.

Composante 2

Elle commencera par une présentation résumée des textes : constitution, loi organique, règlement ; et de leurs principales dispositions. Notamment : ordre de délibération du projet de loi de finances, droit d'amendement du parlement, rôle, pouvoirs et droits (d'audition notamment) des commissions, appuis techniques prévus, consultations publiques prévues. Elle se prolongera par une présentation des principales étapes suivies lors du dernier budget délibéré, des rapports et PV disponibles à chaque étape. Mentions spéciales seront faites sur les consultations publiques et appui d'experts (dates, natures, domaines).

Composante 3

Brève et factuelle, la rédaction doit commenter rapidement le tableau 42 ci-dessus établi, notamment les raisons pour lesquelles, le cas échéant, le budget n'a pas été adopté dans les délais prescrits ou avec un retard de plus d'un mois. Hors notation, elle doit mentionner le temps d'examen effectif des projets par le législatif.

Composante 4

Elle commencera par une présentation des dispositions légales ou réglementaires relatives aux modifications des autorisations budgétaires. Le tableau 44 peut être inséré. Le texte se prononce ensuite sur la clarté de ces dispositions et le degré de rigueur des critères qui les conditionnent quant à leur ampleur et leur nature. Les références utilisées sont explicitées. Est ensuite présentée la méthode utilisée pour évaluer leur respect. Sont d'abord présentées les observations sur ce sujet contenues dans le dernier RELF, puis présenté le système de suivi du respect des autorisations par le Ministère chargé des finances et les données transmises à partir de ce système (décret, arrêté, état...). Les résultats du tableau 44 ci-dessus (établi notamment lors de l'analyse nécessaire pour PI-2) sont présentés et l'application des critères de la notation est explicitée.

Enjeux

- Le respect des prérogatives du législateur (la décision) et de l'exécutif (l'exécution) et donc des pouvoirs du citoyen.
- L'exercice par le parlement de ses pouvoirs.
- Le respect du principe représentatif.

Informations

Documents	Source
<i>Pour mémoire</i>	
Constitution	
Loi organique relative aux finances publiques	
<i>Pour l'indicateur spécifiquement</i>	
Règlement intérieur du parlement	Parlement/commission des finances/
Programmation de l'examen du projet de loi de finances	Parlement/commission des finances/
Suivi de la programmation de l'examen du projet de loi de finances	Parlement/commission des finances
Rapports, textes adoptés et PV des séances plénières	Parlement/commission des finances/
Programmation de l'examen du projet de loi de finances par la commission des finances	Parlement/commission des finances/
Suivi de la programmation de l'examen du projet de loi de finances par la commission des finances	Parlement/commission des finances/
Rapports de la commission des finances	Parlement/commission des finances/
PV d'audition de la commission des finances	Parlement/commission des finances/
Dernier RELF	Parlement/commission des finances/CC
Textes sur les modifications que l'exécutif peut apporter en cours d'exercice aux autorisations budgétaires (pour mémoire : la loi organique sur les lois de finances ; les autres (notamment sur l'éventuelle globalisation des crédits et ses conditions).	Parlement/commission des finances/
Modifications que l'exécutif a apportées en cours d'exercice aux autorisations budgétaires	DGB

Entretiens

- Le président du Parlement.
- Le président de la commission des finances du parlement.

Questions à poser

- Qualité des documents transmis par l'exécutif.
- Principales difficultés rencontrées.

- Qualité des discussions avec l'exécutif.
- Pouvoir réel d'amendement du législatif.
- Relations avec la société civile et les experts

VOLUME 3**NOTATION DES INDICATEURS
PILIER V A VII
INDICATEURS 18 A 31**

PILIER V : Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Ce pilier évalue si le budget est exécuté dans le cadre d'un système reposant sur des normes, processus et contrôles internes efficaces, visant à garantir que les ressources sont obtenues et utilisées comme prévu.

L'exécution prévisible et contrôlée du budget est nécessaire pour faire en sorte que les recettes soient recouvrées et les ressources réparties et utilisées aux fins prévues par l'administration publique et tel qu'approuvé par le pouvoir législatif. La gestion efficace de la mise en œuvre des politiques publiques et des programmes exige de pouvoir s'assurer de la disponibilité des ressources en temps voulu, et le contrôle veille au respect des politiques, des règlements et des lois tout au long du processus d'exécution du budget.

Le Pilier V comprend huit indicateurs :

- PI-19. Gestion des recettes
- PI-20. Comptabilisation des recettes
- PI-21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
- PI-22. Arriérés de dépenses
- PI-23. Contrôle des états de paie
- PI-24. Gestion de la passation des marchés
- PI-25. Contrôles internes des dépenses non salariales
- PI-26. Audit interne

Ce pilier couvre essentiellement le « cœur » du contrôle interne » : le contrôle des recettes, le contrôle des dépenses et le « contrôle de ces contrôles » sous la forme de l'audit interne. S'y ajoute la gestion de la trésorerie. Il est de ce fait très important pour l'efficacité et l'intégrité de la GFP.

PI-19. Gestion des recettes

Description

Cet indicateur se rapporte aux entités chargées d'administrer les recettes de l'administration centrale, telles que les services fiscaux, l'administration des douanes et l'administration responsable des cotisations sociales. Il porte également sur les organismes chargés d'administrer les recettes d'autres sources importantes, telles que l'extraction des ressources naturelles, y compris les entreprises publiques agissant en qualité d'organes de réglementation et les sociétés holding publiques, auquel cas l'évaluation doit être étayée par des informations recueillies auprès d'entités indépendantes des administrations publiques. L'indicateur évalue les procédures de recouvrement et de suivi des recettes de l'administration centrale. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M2 (MO) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
19.1. Droits et obligations en matière de recettes		AC	AME
A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes emploient de multiples moyens pour donner aux redevables un accès facile à des informations exhaustives et à jour sur leurs principaux droits et obligations en matière de recettes, y compris au minimum les voies et procédures de recours.		
B	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes donnent aux redevables accès à des informations exhaustives et à jour sur leurs principaux droits et obligations en matière de recettes, y compris au minimum les voies et procédures de recours.		
C	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes donnent aux redevables accès à des informations sur leurs principaux droits et obligations en matière de recettes, y compris au minimum les voies et procédures de recours.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
19.2. Gestion des risques liés aux recettes			AME
A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes appliquent une démarche globale, structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques d'irrégularités pour toutes les catégories de recettes et, au minimum, pour les gros et moyens contribuables.		
B	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes appliquent une démarche structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques d'irrégularités pour certaines catégories de recettes et, au minimum, pour les gros contribuables.		
C	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes appliquent des démarches partiellement structurées et systématiques pour évaluer et hiérarchiser les risques d'irrégularités pour certains flux de recettes.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
19.3. Audits et enquêtes sur les recettes		AC	DEC
A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes publiques réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, dont la gestion et les rapports répondent à un plan documenté d'amélioration de la conformité réglementaire, elles procèdent à tous les audits et enquêtes prévus.		
B	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes publiques réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, dont la gestion et les rapports répondent à un plan documenté d'amélioration de la conformité réglementaire ; elles procèdent à tous les audits et enquêtes prévus.		
C	Les entités chargées de recouvrer la majorité des recettes publiques réalisent des audits et des enquêtes sur les fraudes, en appliquant un plan d'amélioration de la conformité réglementaire ; elles procèdent à la majorité des audits et enquêtes prévus.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
19.4. Suivi des arriérés de recettes		AC	DEC
A	La part des arriérés de recettes à la fin du dernier exercice clos est inférieure à 10 % du total des recettes perçues pour l'exercice et les arriérés de plus de 12 mois représentent moins de 25 % du total des arriérés pour l'exercice.		
B	La part des arriérés de recettes à la fin du dernier exercice clos est inférieure à 20 % du total des recettes perçues pour l'exercice et les arriérés de plus de 12 mois représentent moins de 50 % du total des arriérés pour l'exercice.		
C	La part des arriérés de recettes à la fin du dernier exercice clos est inférieure à 40 % du total des recettes perçues pour l'exercice et les arriérés de plus de 12 mois représentent moins de 75 % du total des arriérés pour l'exercice.		

D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.
---	---

Directives pour l'évaluation

La capacité de recouvrement des recettes au sein de l'administration centrale est une composante essentielle de tout système de gestion des finances publiques ; c'est aussi une fonction impliquant des interactions directes entre les particuliers et les entreprises, d'une part, et l'état de l'autre. Les pouvoirs publics doivent indiquer clairement à l'ensemble des contribuables leurs droits et leurs obligations ainsi que les procédures à suivre en cas de recours, et s'assurer parallèlement que des mécanismes sont en place pour garantir le respect de la réglementation.

La composante 19.1 évalue dans quelle mesure les particuliers et les entreprises ont accès aux informations concernant leurs droits et obligations, ainsi qu'aux voies et procédures administratives de recours, par exemple auprès d'un organe équitable indépendant du système juridique général (idéalement un « tribunal fiscal ») en mesure d'examiner les recours.

La composante 19.2 évalue dans quelle mesure les entités chargées du recouvrement des recettes appliquent une démarche globale, structurée et systématique pour évaluer et hiérarchiser les risques de non-respect de la réglementation. Les administrations fiscales modernes ont de plus en plus recours à la procédure de déclaration individuelle et contrôlent le respect de la réglementation en s'appuyant sur une analyse par les risques.

L'insuffisance de ressources conduit généralement à la mise en place de processus destinés à identifier les contribuables et les transactions qui présentent le plus fort potentiel de non-respect de la réglementation. Une bonne gestion des risques contribue à minimiser les fraudes fiscales et les irrégularités dans la gestion des recettes, et à réduire les coûts du recouvrement des organismes en charge de la collecte des recettes ainsi que les coûts assumés par les contribuables pour s'acquitter de leurs obligations. Les évaluateurs doivent apprécier le recours au processus de gestion des risques à différents stades : enregistrement, dépôt des déclarations, paiement et remboursement de l'impôt, droits de douane et paiement de prestations sociales. Ils doivent en outre commenter l'efficacité de ces processus. L'évaluation doit aussi examiner les mesures instaurées pour atténuer les risques, notamment les audits, les enquêtes, le contrôle des prix de transfert et l'action d'information/communication.

La composante 19.3 évalue si les contrôles en vigueur sont suffisants pour décourager la fraude fiscale et mettre en évidence les cas de non-respect de la réglementation. De solides systèmes d'audit et d'enquête sur les fraudes — dont la gestion et les rapports répondent à un plan documenté d'amélioration de la conformité — doivent être en place pour contribuer au suivi des risques identifiés et réduire au minimum les pertes de recettes. Les tentatives délibérées d'évasion et de fraude fiscales constituent les cas les plus graves de non-conformité, impliquant parfois une collusion avec des représentants des services fiscaux. Ces services doivent impérativement être en mesure d'identifier à tout moment les cas importants d'évasion et de fraude fiscales, de conduire les enquêtes nécessaires, de mener des poursuites à bonne fin et d'imposer des sanctions pour s'assurer que les contribuables s'acquittent de leurs obligations. Cette composante évalue le recours aux audits et aux enquêtes conformément aux modalités d'un plan documenté d'amélioration de la conformité.

La composante 19.4 évalue la qualité de la gestion des arriérés par les entités responsables du recouvrement en considérant leur importance et leur ancienneté. Les services compétents doivent impérativement s'attacher à traiter les arriérés pour s'assurer que les sommes dues à l'état font l'objet d'une gestion dynamique et que les processus mis en œuvre sont de nature à accélérer le paiement des créances exigibles. Les services en charge des recettes pourront ainsi optimiser le recouvrement des arriérés avant qu'ils ne deviennent irrécouvrables. Un processus de gestion des arriérés n'est considéré comme complet que s'il permet d'avoir accès aux informations sur les arriérés de recettes et de faciliter leur recouvrement durant l'exercice où ils surviennent.

Observations

Cet indicateur est très important. Il pose quelques problèmes de précision et d'application des composantes 2 et 3. Il est crucial d'adopter une démarche méthodique et exhaustive car les composantes 1 à 3 exigent une quantification. Cette démarche est présentée dans la composante 1 ci-dessous. Le champ de l'indicateur intègre en théorie les organismes de sécurité sociale, ce qui exige des investigations larges. La présentation se limite aux recettes figurant dans le budget, elle doit être étendue aux autres organismes percepteurs de recettes dont les organismes de sécurité sociale.

Application

La rédaction des critères des composantes du cadre repose sur l'entité chargé de recouvrer les impôts et non sur les impôts eux-mêmes (ce qui est normal puisque l'indicateur porte sur des critères institutionnels.)

La démarche proposée est la suivante :

- Partir de la loi de finances et de sa partie recettes pour s'assurer de la couverture exhaustive du champ.
- Identifier pour chaque recette l'entité chargée de la recouvrer et établir le tableau recette/entité suivant qui va servir à la notation :

Tableau 1 : les recettes du budget

Recette	Montant	Entité chargée de recouvrer la recette
IR		DGI
IS		
etc.		
Taxes sur les import		DGD

Taxes sur les export		
etc		

- A partir de ce tableau établir le tableau « inverse » entité/recettes qui va servir à la notation des composantes 1 à 3.

Tableau 2 : les entités chargées de recouvrer les recettes

Entité recouvrant des recettes	Recettes collectées	Montant
DGI	IR	
	IS	
etc.	etc	

Composante 1 :

L'application des critères peut être réalisée à partir du tableau suivant :

Tableau 3 : les droits et obligations des contribuables

Entité recouvrant les recettes	Recettes collectées	Montant	Sources d'information sur les droits et obligations (1)	Exhaustivité Oui (Totale/les principaux/ Non) (3)	Actualisation régulière (Oui/non)	Organes de recours (2)			Notation de l'élément A, B, C (note maximum)
						Nom	Accès facile à la procédure (Oui/non)	Procédure équitable (Oui/non) (4)	
DGI etc.	IR		Moyen d'information 1						
			Moyen d'information 2						
			etc.						
	IS		Moyen 1						
			Moyen 2						
			etc.						
etc.									

- (1) Les sources d'informations possibles à analyser sont : guides en ligne ou imprimés, brochures (bulletins, notes de pratique, FAQ, etc.) interventions dans les médias (liste, titre, date etc.), événement (liste et compte rendu). Une attention particulière doit être accordée à la facilité de compréhension des publications par les non spécialistes.
- (2) Les voies de recours doivent être comprises comme les voies « précontentieuses » de recours amiable (c'est-à-dire avant toute saisine du juge judiciaire ou du juge administratif (appartenant à ce que le PEFA dénomme « le système juridique général »)).
- (3) « Total » signifie, outre les voies de recours (qui sont isolés dans les notations) : « l'enregistrement, le dépôt des déclarations dans les délais, le paiement des éléments de passif dans les délais et la présentation d'informations complètes et exactes dans les déclarations » (guide)
- (4) Ce critère « d'équité » mérite une analyse particulière par type d'organe de recours (le PEFA en désigne un exemple type par le terme de « tribunal fiscal » sans en décrire le contenu). Il pourrait s'appuyer sur les critères suivants :
 - o Structure : elle doit laisser une place importante aux non membres de l'administration, sans être nécessairement « indépendante » au sens habituel (par exemple selon les critères de L'INTOSAI, partiellement repris dans l'indicateur PI-30).
 - o Procédure : doit être orale et respecte le principe du « contradictoire ».
 - o Activité : elle doit être active (nombre de cas traités) pour ne pas être formelle.
 - o Décisions : s'il est équitable, l'organe ne doit pas donner statistiquement toujours raison à l'administration (le taux d'acceptation du recours/srejet est un bon indice) ; toutefois le guide indique avec force que « Cette composante N'A PAS pour objet d'évaluer l'efficacité des voies de recours, seulement la mesure dans laquelle les redevables sont informés, au minimum, de ces voies et procédures de recours. »

- La notation de l'indicateur résulte de la part pondérée par le montant des recettes des sous-critères.

Composante 2

Elle présente des difficultés de collecte de l'information et de définition conceptuelle.

- Elle exige l'analyse par entité (donc aussi par types de recettes) de 3 critères et 5 sous-critères :
 - o L'entité réalise-t-elle une évaluation et une hiérarchisation (on peut considérer pour simplifier que l'évaluation implique la hiérarchisation et ne pas séparer les deux actions en deux critères) des risques d'irrégularités « si les redevables ne remplissent pas leurs obligations fiscales dans quatre domaines, à savoir : i) l'enregistrement ; ii) le dépôt des déclarations dans les délais ; iii)

le paiement des éléments de passif dans les délais ; et iv) la présentation d'informations complètes et exactes dans les déclarations ».

- Cette évaluation suit-elle une démarche :
 - Globale (en fait d'après le guide, « couvrir toutes les catégories de recettes »)
 - Structurée et systématique (les notations ne distinguent pas les deux sous-critères).
 - Cette démarche est-elle appliquée
 - A tous les contribuables.
 - Aux gros et moyens contribuables seulement.
 - Aux seuls gros contribuables.
- Cette analyse peut être structurée par le tableau de travail suivant :

Tableau 4: l'évaluation des risques sur les recettes

Entité recouvrant des recettes	Recette collectée	Montant	Existence et méthode	Documents, guides et outils informatiques de méthode	Évaluation des risques d'irrégularités	Tous les contribuables	Pour les gros et moyens contribuables	Pour les gros contribuables	Notation de l'élément A, B, C (note maximum)
DGI etc.	IR				Globale				
					Structurée et systématique				
	IS				Global				
					Structurée et systématique				
	etc.								

- Une bonne notation demande une compréhension satisfaisante des méthodes d'évaluation des risques et une analyse des documents et outils de méthodes et de leur mise en œuvre. On propose d'utiliser les points fondamentaux de la méthode ABR « audit basé sur les risques » telle qu'elle est définie par les organismes internationaux.
- Une évaluation de leur mise en œuvre. Sur ce point le guide ne fournit aucun élément d'aide.

Composante 3

Il faut bien distinguer et articuler cette composante avec la précédente, ce qui présente quelques difficultés. Elle s'organise fondamentalement autour de la notion de « plan documenté d'amélioration de la conformité réglementaire ». Le guide en donne une définition : « Un plan d'amélioration de la conformité est un plan de haut niveau qui décrit dans un document unique les risques d'irrégularités les plus importants relevés dans le système fiscal et les mesures préconisées par les services fiscaux pour les atténuer. Les plans d'amélioration de la conformité (ou encore programmes ou plans de gestion de la conformité) s'articulent généralement autour des principaux segments de redevables et sources de recette. ». La démarche de notation s'organise donc selon les étapes suivantes :

- Identifier les « plans d'amélioration de la conformité (ou encore programmes ou plans de gestion de la conformité) ».
- Vérifier qu'ils sont conformes aux normes de ces plans : qu'il « prévoit des mesures d'atténuation en ce qui concerne : i) la plupart ou la majorité des recettes ; ii) les segments de redevables importants ; et iii) les risques associés aux quatre principales obligations. ».
- Analyser sa mise en œuvre.
- Déterminer (pour la partie narrative) si « les informations sur la réalisation des audits et enquêtes prévus sont facilement accessibles aux administrations ou au public (notamment les taux d'exécution, c'est-à-dire les réalisations par rapport aux prévisions) et si les résultats des enquêtes et poursuites ainsi que les décisions relatives aux sanctions sont disponibles ».
- Pour l'analyse le tableau suivant peut être utilisé :

Tableau 5 : plan d'amélioration de la conformité réglementaire

Entité recouvrant des recettes	Recette collectée	Montant	Plan documenté d'amélioration de la conformité réglementaire	Nombre d'audit et d'enquêtes prévues dans ce plan	Nombre d'audit et d'enquêtes prévues dans ce plan réalisées	Disponibilité d'informations sur les taux d'exécution des audits et enquêtes, sur leurs résultats et les sanctions appliquées
DGI	IR					
	IS					
	etc.					
Etc..						

Composante 4

L'application des critères de la composante 4 ne soulève pas de problèmes particuliers sauf celui de collecter les données exigées. Celles-ci peuvent être rassemblées dans le tableau suivant :

Tableaux 6 : les arriérés de recettes

Entité recouvrant des recettes	Recettes collectées	Définition de l'arriéré	Arriérés à la fin de l'année	Arriérés de plus de 12 mois à la fin de l'année	Place dans la notation (A, B, C ou D)
DGI	IR				
	IS				
	etc				
Etc..					

- Il est important de ne pas confondre arriérés et RAR (recettes à recouvrer).
- Il est nécessaire, pour pouvoir bien interpréter le tableau de définir et d'analyser :
 - o Selon les modes de déclaration de la base, le moment où la dette du contribuable (son obligation) naît juridiquement.
 - o La procédure d'enregistrement administratif et comptable de la dette du contribuable (créance de l'Etat) par l'administration.
 - o La procédure d'enregistrement administratif et comptable de l'arriéré.
 - o La procédure de recouvrement de l'arriéré.

Rédaction**Composante 1**

La rédaction de la partie narrative se concentrera sur les principales recettes IR, IS, TVA, Taxes douanières, recettes sur les ressources naturelles, en rappelant leur part dans le total des recettes. Elle présentera chacune d'elles le système mis en œuvre (principaux taux et bases) pour en analyser la simplicité, la modernité et la transparence (analyse des « potentialités » d'accès facile, en amont de la communication). Elle analysera successivement a) les principales bases juridiques consolidées (codes (fiscaux, douaniers, miniers, notamment) et b) les documents annuels les modifiant (lois de finances, décret) pour en éclairer la clarté, l'actualisation et la diffusion. Elle présentera les initiatives prises pour assurer une « diffusion de masse »⁸ des droits et obligations principales (brochures et événements). Notamment l'implication des corps intermédiaires (associations de contribuables, les chambres de commerce ou d'autres organisations importantes du secteur privé et de la société civile)

Elle se prolongera par une présentation des organes de recours et une analyse de leur activité et de leur « neutralité » (éléments institutionnels principaux l'assurant (composition, procédure) et résultats des recours) et s'achèvera par une présentation détaillée des bases de la notation (tableau XX résumé).

⁸ « accès facile » décrit la facilité avec laquelle les redevables (particuliers et entreprises) parviennent à obtenir des renseignements et des conseils de l'administration fiscale, compte tenu de facteurs comme les délais, le coût et le temps nécessaires pour obtenir le renseignement voulu. Dans les pays où l'utilisation de l'Internet est répandue, la « facilité » d'accès à l'information sera évaluée en grande partie par rapport à la gamme d'informations d'auto-assistance disponibles en ligne et la facilité avec laquelle les redevables (particuliers et entreprises) peuvent naviguer dans le ou les site(s) web de l'entité chargée de recouvrer les recettes publiques (les services fiscaux, l'administration des douanes, l'administration responsable des cotisations sociales, les ministères et organismes techniques chargés de l'administration des ressources naturelles, de la privatisation, etc.) pour obtenir les renseignements dont ils ont besoin. En revanche, lorsque c'est une très faible proportion de la population qui utilise les ordinateurs et internet, la « facilité » sera mesurée par rapport à l'accessibilité d'autres moyens de prestation des services tels que des centres d'information et de renseignements téléphoniques ». (guide)

Composante 2

La rédaction commencera par rappeler brièvement les principes fondamentaux de la méthode standard d'évaluation des risques qui sous-tend la notation. Elle se prolongera par l'analyse des méthodes d'analyse des risques utilisées par les entités chargées de recouvrer les recettes, pour les principales (en donnant les références précises des documents dans lesquels ces méthodes sont présentées et opérationnalisées) et leur conformité avec la méthode standard. Elle s'achèvera par l'évaluation de l'utilisation effective des méthodes éligibles.

Composante 3

Elle commencera par une partie « narrative » décrivant les moyens dont dispose les entités pour détecter la fraude, les pratiques collusives, et pour les sanctionner. Elle continuera par l'explicitation de la notion de « Plan documenté d'amélioration de la conformité réglementaire », son lien avec la composante précédente (l'évaluation des risques) et l'identification des modalités de son application par les différentes entités. Elle synthétisera pour la notation les résultats des données relatives aux rapports programmés et réalisés. Elle s'achèvera, dans une nouvelle partie narrative par une conclusion qualitative et synthétique sur l'efficacité de la lutte contre la fraude et la corruption.

Composante 4

Courte, cette rédaction résumera les données techniques exigées pour la notation (résumé de la partie « application »). Elle fournira les explications de la notation et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles les entités rencontrent des difficultés à recouvrer leurs créances.

Enjeux :

- Le montant des ressources pour financer les services publics.
- L'égalité réelle devant l'impôt.
- La lutte contre la corruption.
- La tolérance à l'impôt.

Informations

Documents	Source
Pour toutes les entités de recouvrement et par type de recettes :	DGI/DGD/Ministères recouvrant des recettes (dont mines, pêches, télécom, environnement, domaines).
Rapports sur les systèmes fiscaux et douaniers	ISC, PTF, Conseil spécialisé, Inspections, audit interne etc..
Rapport ITIE	ISC, PTF, Conseil spécialisé, Inspections, audit interne etc..
Rapports sur les contrôles et les enquêtes	ISC, PTF, Conseil spécialisé, Inspections, audit interne etc..
Documents méthodiques et guides d'évaluation des risques	DGI/DGD/Ministères recouvrant des recettes (dont mines, pêches, télécom, environnement, domaines).
Cartographie des risques (AME)	DGI/DGD/Ministères recouvrant des recettes (dont mines, pêches, télécom, environnement, domaines).
Programme de travaux d'évaluation des risques et rapports sur ces travaux (DEC)	DGI/DGD/Ministères recouvrant des recettes (dont mines, pêches, télécom, environnement, domaines).
Documents méthodologiques et guides sur les contrôles et les enquêtes de lutte contre la fraude et la corruption	DGI/DGD/Ministères recouvrant des recettes (dont mines, pêches, télécom, environnement, domaines).
Programmes d'enquêtes et de contrôle (DEC)	DGI/DGD/Ministères recouvrant des recettes (dont mines, pêches, télécom, environnement, domaines).
Rapport annuel sur les contrôles et les enquêtes (DEC)	DGI/DGD/Ministères recouvrant des recettes (dont mines, pêches, télécom, environnement, domaines).

Entretiens

- DGI
- DGD
- ISC
- IGE
- Organisations de la société civile et des associations professionnelles

Questions à poser

- Les obstacles à la connaissance de leurs droits et obligations par les contribuables.
- Les difficultés d'application des méthodes d'évaluation des risques.
- Les moyens et compétences disponibles pour les enquêtes et contrôles.

PI-20. Comptabilisation des recettes

Description

Cet indicateur évalue les procédures d'enregistrement et d'établissement de rapports sur le recouvrement des recettes, la consolidation des recettes perçues et la réconciliation des comptes de recettes fiscales. Il couvre à la fois les recettes fiscales et non fiscales recouvrées par l'administration centrale. Cet indicateur comprend trois composantes et applique la méthode M1 (MF) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Note	Critères minima		
20.1. Informations sur le recouvrement des recettes		AC	AME
A	Un organisme central reçoit au minimum tous les mois des données sur les recettes, qui lui sont communiquées par les entités chargées du recouvrement de toutes les recettes de l'administration centrale. Ces données sont ventilées par type de recettes et consolidées dans un rapport.		
B	Un organisme central reçoit au minimum tous les mois des données sur les recettes, qui lui sont communiquées par les entités chargées du recouvrement de la plupart des recettes de l'administration centrale. Ces données sont ventilées par type de recettes et consolidées dans un rapport.		
C	Un organisme central reçoit au minimum tous les mois des données sur les recettes, qui lui sont communiquées par les entités chargées du recouvrement de la majorité des recettes de l'administration centrale, et procède à la consolidation de ces données.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
20.2. Transfert des recettes recouvrées		AC	AME
A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale transfèrent les fonds directement sur des comptes administrés par le trésor ou procèdent quotidiennement à leur transfert au trésor et autres organismes désignés.		
B	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale transfèrent les fonds perçus au minimum une fois par semaine au trésor et autres organismes désignés.		
C	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale transfèrent les fonds perçus au minimum toutes les deux semaines au trésor et autres organismes désignés.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
20.3. Rapprochement des comptes de recettes		AC	AME
A	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale procèdent au rapprochement complet recettes prévues, des recettes recouvrées, des arriérés et des transferts au Trésor et autres organismes désignés au minimum une fois par trimestre, dans un délai de quatre semaines suivant la fin du trimestre.		
B	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes de l'administration centrale procèdent au rapprochement complet des recettes prévues, des recettes recouvrées, des arriérés et des transferts au Trésor et autres organismes désignés au minimum une fois par semestre, dans un délai de huit semaines suivant la fin du semestre.		
C	Les entités chargées de recouvrer la plupart des recettes publiques procèdent au rapprochement complet des recettes recouvrées et des transferts au Trésor et aux autres organismes désignés au minimum une fois par an, dans un délai de deux mois suivant la fin de l'année.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

La composante 20.1 évalue dans quelle mesure un ministère, par exemple le ministère des Finances ou tout autre organe investi de responsabilités similaires, coordonne la gestion des recettes, recueille et comptabilise les sommes recouvrées et établit des rapports réguliers sur les recettes perçues.

La composante 20.2 évalue la rapidité du transfert des recettes perçues au Trésor ou aux autres organes désignés. Le trésor doit préciser si cet indicateur le concerne en propre ou s'il est du ressort d'un autre bénéficiaire légalement désigné. Il faut impérativement s'assurer que les fonds sont disponibles dans les meilleurs délais pour appuyer la gestion de trésorerie et, en fin de compte, les dépenses. Cela suppose l'existence d'un système prescrivant des versements directs sur des comptes administrés par le Trésor (voire par une banque) ou encore, lorsque l'organisme compétent dispose de ses propres comptes de recouvrement, des transferts fréquents et complets depuis ces comptes vers ceux administrés par le Trésor (les délais mentionnés ne tiennent pas compte des retards cumulés au niveau du système bancaire). Les transferts de recettes sur le trésor doivent être réalisés avec l'efficacité nécessaire pour minimiser le volume de fonds en transit. Dans l'idéal, l'intégralité des sommes recouvrées devrait être transférée au trésor mais d'autres organismes peuvent être légalement autorisés à recevoir directement des recettes pré-affectées — tels que des fonds extrabudgétaires autonomes — de la part de

l'entité chargée de leur recouvrement. Les transferts effectués au profit de ces organismes sont évalués de la même manière que les transferts au trésor.

La composante 20.3 évalue dans quelle mesure les montants cumulés relatifs aux estimations de recettes, aux sommes recouvrées, aux arriérés, aux transferts et à leur réception par le trésor ou d'autres organismes désignés sont régulièrement et de manière diligente et ponctuelle, centralisés et rapprochés. On s'assure ainsi que le système de recouvrement et de transfert fonctionne comme prévu, que le volume d'arriérés et de recettes en transit fait l'objet d'un suivi et que ce volume est maintenu au plus bas niveau possible. Il est important de pouvoir expliquer tout écart entre les montants évalués, perçus par les entités compétentes et reçus par le Trésor ou autres organismes désignés à cet effet (Note : cela ne suppose ni n'implique l'existence d'un système de comptabilité d'exercice : les données et les rapports utilisés pour l'évaluation de cet indicateur sont établis sur la base d'une comptabilité de trésorerie). Au titre de son système comptable, l'entité compétente doit normalement tenir des registres des montants agrégés recouvrés par ses soins et des transferts au trésor. Elle doit aussi tenir des registres spécifiant les montants recouvrés et payés par chaque contribuable, une opération qui peut toutefois être réalisée au moyen d'autres systèmes de données. L'entité compétente doit être en mesure de regrouper ces informations de sorte à pouvoir préciser la part des montants prélevés qui : a) n'est pas encore exigible, b) constitue des arriérés (différence entre les montants exigibles et les montants réglés) et c) qui a été recouvrée par ses soins, mais n'a pas encore été transférée au trésor. S'agissant des recettes issues des industries extractives, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives a défini des normes pour la divulgation et le rapprochement des montants payés par les compagnies de ceux perçus par l'état.⁹

Observations

L'indicateur a une dimension essentiellement comptable à laquelle s'ajoute un volet de gestion de trésorerie (composante 2).

Cet indicateur est en lien avec les indicateurs : PI-3, PI-14, PI-15, PI-16, et PI-19.

Le problème fondamental, est celui du champ et de la nature des « dérogations » au principe de centralisation des fonds au Trésor : « Dans l'idéal, l'intégralité des sommes recouvrées devrait être transférée au Trésor mais d'autres organismes peuvent être légalement autorisés à recevoir directement des recettes pré-affectées — tels que des fonds extrabudgétaires autonomes — de la part de l'entité chargée de leur recouvrement. Les transferts effectués au profit de ces organismes sont évalués de la même manière que les transferts au trésor ».

Les unités extrabudgétaires sont incluses dans l'indicateur dont les organismes de sécurité sociale.

Application

Elle ne présente pas de difficulté particulière hors celle des administrations centrales non budgétaires et les correspondants du Trésor. Il est cependant nécessaire de veiller à la production des pièces nécessaires au titre des éléments probants.

Composante 1

La démarche serait la suivante :

- Identification de l'entité centralisatrice.
- Identification de toutes les entités chargées du recouvrement (par type de recette et par niveau de déconcentration).
- Analyse des textes portant sur la centralisation des informations sur les recettes.
- Analyse de la continuité entre les enregistrements comptables et les données transmises (piste d'audit).
- Identification des moyens de centralisation des informations (notamment du système informatique, des formulaires, des états, ...).
- Analyse du dernier état mensuel des informations sur les recettes recouvrées reçu par l'entité centralisatrice.
- Existence ou non d'un rapport.

Le tableau suivant peut structurer l'analyse.

⁹ De plus amples informations sont disponibles à l'adresse : <https://eiti.org/fr>.

Tableau 7 : la centralisation des informations sur les recettes

Entité recouvrant des recettes	Recette collectée	Montant	Niveaux déconcentrés de collecte (1)	Périodicité des transferts d'information réglementaires	Moyens de transfert des informations	Agrégation des données avec celles d'autres recettes	Classification de l'enregistrement comptable	Continuité entre les enregistrements comptables et les données	Périodicité des transferts d'information effectifs	Inscription dans un rapport au moins mensuel	Éléments probants	Notation
DGI	IR		Niveau 1									
			Niveau 1									
			Niveau 1									
	IS											
	etc											
Etc..												

(1) Selon le maillage de l'organisation territoriale de la collecte des recettes.

Composante 2

Elle évalue les mécanismes de centralisation des fonds, notamment leur rapidité. Cette composante exige une analyse méticuleuse et détaillée selon le type d'entité de recouvrement (notamment sa place dans l'échelonnement des niveaux de déconcentration) et selon le moyen de paiement de la recette (liquide, chèque, virement). Elle est étroitement articulée à la précédente composante.

Elle n'est pas dénuée d'ambiguïté (notamment en raison de la rédaction qui ne fait pas une différence stricte entre « transfert sur des comptes du Trésor » (sans mention des autres organismes désignés) et « transfert au Trésor » (avec mention des autres organismes désignés)).

- 1) L'indicateur rassemble deux mécanismes : soit le transfert immédiat au Trésor (l'entité de recouvrement détient un compte au Trésor), soit le transfert différé (l'entité de recouvrement détient un compte propre (dans une banque, par exemple) et procède régulièrement au virement). Cette différence ne pose pas de problème.
- 2) L'indicateur élargit le transfert des fonds à d'autres entités que le Trésor : des « autres organismes désignés ».

Cette ambiguïté soulève la question des administrations non budgétaires de l'administration centrale (PI-18), notamment des organismes de sécurité sociale qui sont dans le champ de l'indicateur.

La démarche serait la suivante.

- Identification des entités qui collectent « la plupart » (au moins 75%) des recettes (pour traiter le cas des entités extrabudgétaires et les éliminer de l'indicateur si cela est possible).
- Identification de toutes les entités chargées du recouvrement de ces recettes (par type de recette et par niveau de déconcentration).
- Analyse des textes portant sur la centralisation des fonds sur les recettes recouvrées (compte de centralisation, gestion de ce compte). S'il y a un compte unique du Trésor, une analyse détaillée est nécessaire, notamment concernant :
 - o Les fonds des unités extrabudgétaires (voir PI-6).
 - o Les règles de « nivellement ».
- Analyse des moyens de :
 - o Transfert direct des fonds sur un compte du Trésor.
 - o Transfert périodique au Trésor (ou à un autre organisme désigné) selon les modes de recouvrement et les entités.
- Analyse des délais de transferts périodiques au Trésor (ou à un autre organisme désigné) selon les modes de recouvrement et les entités.

Il est nécessaire d'apporter des preuves du respect de la réglementation et des faits probants sur les pratiques de reversement des fonds au Trésor (et aussi de la non détention de comptes bancaires occultes). Des états sur les soldes des caisses et comptes des organismes chargés de recouvrer les recettes sont nécessaires. Les rapports des inspections, notamment des inspections du Trésor (chargées du contrôle des comptables) et des finances (contrôle des postes) sont des sources de renseignement fondamentales, les évaluateurs n'ayant pas les moyens de rassembler par eux-mêmes ces faits probants.

Se pose le problème des entités extrabudgétaires (notamment les organismes de SS).

Composante 3

Le rapprochement est une opération de vérification des opérations financières et comptables première et fondamentale. Elle consiste à vérifier qu'après prise en compte des délais techniques le montant d'une inscription d'une opération dans les états comptables d'une entité est identique au montant de la variation de liquidités correspondantes détenues sous forme de dépôts dans les caisses ou dans les comptes bancaires par l'entité en cause. L'indicateur 3 évalue la périodicité et la célérité de ces rapprochements par les organismes chargés de recouvrer les recettes. Elle évalue deux types de rapprochement :

- Entre les recettes prévues d'une part et les recettes recouvrées et les arriérés d'autre part.
- Entre les recettes recouvrées et les recettes transférées (inscrites dans les comptes de l'entité dans les banques.)

(Par recettes prévues il ne faut pas entendre les recettes inscrites dans le budget, mais les recettes considérées comme dues individuellement par les différents assujettis (qui ont donc donné lieu à un acte administratif opposable à l'assujetti (rôle, auto déclaration...)).

Ces deux rapprochements sont, toutefois, de nature différente, le premier est de nature interne à l'entité et de pure cohérence administrative et comptable, l'autre est de nature externe (il fait intervenir le contribuable, le paiement, et la banque) et fondé sur le principe de libération de la dette assurée par la liquidité (son caractère libératoire et universel).

La démarche est la suivante et elle doit séparer clairement les deux rapprochements (notamment parce que de second est fondamental et distingue D de C).

Rapprochement 1 et 2

- Identifier comme pour la précédente composante le champ de la composante (pour la simplifier, cette délimitation doit se faire ex ante et non ex post (après analyse complète de chaque type de recette).

Rapprochement 1

- Analyser les rapprochements entre les recettes prévues, les recettes collectées et les arriérés des entités de recouvrement.
 - o Analyser la définition et l'enregistrement des recettes prévues (par type d'entité et de recettes).
 - o Analyser la définition et l'enregistrement des recettes collectées.
 - o Analyser les rapprochements.
 - Obligations réglementaires.
 - Méthodes d'établissement.
 - Périodicité.
 - Célérité.
 - o Procéder à la notation à partir des derniers états de rapprochement transmis par les entités chargées des recouvrements et dans le champ de la composante.
- Mener la même démarche au niveau de l'entité qui centralise les informations (indicateur 1).

Rapprochement 2

- Analyser les rapprochements entre les états de recettes recouvrées et les états des caisses et comptes de dépôts des entités de recouvrement.
 - o Analyser les rapprochements.
 - Obligations réglementaires.
 - Méthodes d'établissement.
 - Périodicité.
 - Célérité.
 - o Analyser les rapprochements entre les caisses et les comptes de dépôt des entités et les comptes au Trésor des entités.
 - Obligations réglementaires.
 - Méthodes d'établissement.
 - Périodicité.
 - Célérité.
 - o Notation à partir des derniers états de rapprochement transmis par les entités chargées des recouvrements et dans le champ de la composante.
- Mener la même démarche au niveau de l'entité qui centralise les informations (indicateur 1) et de l'entité qui centralise les fonds (composante 2) principalement, voire exclusivement, les comptes du Trésor.

Rédaction

Composante 1

Elle suivra en les résumant (et en se limitant aux principales recettes) les analyses nécessaires pour l'application de la composante : présentation de l'entité centralisatrice, textes sur la centralisation des données, niveau de déconcentration, mode d'enregistrement des recettes recouvrées, mode de présentation des informations transmises à l'entité centralisatrice, continuité entre les deux, périodicité des transmissions, établissement d'un rapport. Elle analysera tout particulièrement la continuité entre les données enregistrées comptablement et les données transmises, notamment par les applications informatiques utilisées. Elle finira par présenter la notation sur la base de ces analyses en spécifiant les éléments probants rassemblés.

Composante 2

Elle commencera par circonscrire précisément le champ de l'indicateur (les entités qui recouvrent « la plupart » des recettes). Elle évoquera explicitement le mode de traitement des administrations centrales non budgétaires identifiées en PI-6. Selon le niveau de déconcentration et par type de recette, la rédaction décrira les règles et modes de recouvrement, les modes de détention (notamment la réglementation sur les comptes bancaires) et les modes de transfert des fonds au Trésor et les délais de chaque versement de transfert identifié. Elle appréciera les moyens utilisés pour s'assurer du respect de la réglementation (notamment des comptes dans les banques). Après pondération par le montant des fonds collectés relatif aux différentes catégories de recette, elle justifiera la notation. Elle mentionnera les rapports des inspections relatifs à ces opérations et leurs conclusions sur le respect de ces réglementations.

Composante 3

La rédaction commencera par préciser la définition des « recettes prévues » (en fait recettes dues individuellement définies par assujetti et débiteur) par type de recette. Selon le niveau de déconcentration et par type de recette, la rédaction décrira les dispositions réglementaires et les règles et les modalités pratiques des opérations de rapprochement des recettes prévues/recettes recouvrées/arriérées par type de recette et par organisme de recouvrement et par l'organisme de centralisation des informations. L'évaluateur donnera les références des états de rapprochement transmis et des données qu'ils fournissent pour la notation. La rédaction reprendra la même analyse pour les états de rapprochements entre les recettes recouvrées et les mouvements des comptes bancaires des entités de recouvrement et entre les mouvements de ces comptes et les mouvements des comptes du Trésor : réglementation sur ces rapprochements, modalités pratiques de leur mise en œuvre par les entités de recouvrement, les entités de centralisation des informations et les entités de centralisation des fonds (dont le Trésor), référence des états de rapprochement transmis aux évaluateurs et notation à partir de ces états.

Enjeux

- Bonne sécurité des fonds.
- Gestion optimale de la trésorerie.
- Suivi optimal de l'exécution budgétaire.
- Lutte contre les détournements de fonds.
- Lutte contre la corruption.
- Lutte contre la fraude fiscale.
- Régularisation des « gestions de fait » éventuels dans les systèmes de séparation des ordonnateurs et des comptables.

Informations

Documents	Source
Règlementation sur la centralisation des informations et données sur les recettes	DGI/DGD/DGT/DCP/ACCT/ministères et autres organismes collecteurs recettes publiques (dont mines, pêches, télécom, environnement) /BC/Banques commerciales
Deux derniers états établis sur les recettes recouvrées par l'Etat (au niveau de détail : par type de recettes/par entité de recouvrement)	DGI/DGD/DGT/DCP/ACCT/ministères et autres organismes collecteurs recettes publiques (dont mines, pêches, télécom, environnement).
Deux derniers rapports sur les recettes recouvrées par l'Etat (au niveau de détail : par type de recettes/par entité de recouvrement)	DGI/DGD/DGT/DCP/ACCT/ministères et autres organismes collecteurs recettes publiques (dont mines, pêches, télécom, environnement) /ISC/Inspections
Règlementation concernant les caisses et les comptes des entités de recouvrement des recettes et sur les transferts des recettes recouvrées au Trésor	DGT/DCP/BC.
Deux derniers états des versements des fonds au Trésor.	DGI/DGD/DGT/DCP/ACCT/BC/ministères et autres organismes collecteurs recettes publiques (dont mines, pêches, télécom, environnement) /BC/Banques commerciales.

Deux derniers états des soldes des comptes et des états de caisse des entités chargées de recouvrer les recettes.	DGI/DGD/DGT/DCP/ACCT/ministères et autres organismes collecteurs recettes publiques (dont mines, pêches, télécom, environnement) /BC/Banques commerciales.
Règlementation sur les rapprochements recettes prévues/recettes recouvrées/arriérées/comptes et caisses	DGT/DCP/ACCT
Deux derniers états de rapprochement entre les recettes prévues, les recettes recouvrées, et les arriérés	DGI/DGD/DGT/DCP/ministères et autres organismes collecteurs recettes publiques (dont mines, pêches, télécom, environnement).
Deux derniers états de rapprochement entre les recettes recouvrées et les comptes bancaires (principalement celui du Trésor)	DGI/DGD/DGT/DCP/ministères et autres organismes collecteurs recettes publiques (dont mines, pêches, télécom, environnement) /BC/Banques commerciales.

Entretiens

- DGT
- DGI
- DGD
- ACCT
- BC
- Ministères et autres organismes collecteurs recettes publiques (dont mines, pêches, télécom, environnement)

Questions à poser

- Les recettes affectées et leur contrôle.
- La connaissance des comptes dans les banques commerciales.
- Les difficultés de centralisation des informations et des fonds.

PI-21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
Description

Cet indicateur évalue la capacité du ministère des Finances à prévoir les engagements et les besoins de trésorerie et à fournir des informations fiables sur les fonds dont disposeront les unités budgétaires en vue de la réalisation de leurs missions de service public. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M2 (MO) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
21.1. Consolidation des soldes de trésorerie		ABC	AME
A	Tous les soldes bancaires et les soldes de trésorerie sont consolidés sur une base journalière		
B	Tous les soldes bancaires et les soldes de trésorerie sont consolidés sur une base hebdomadaire.		
C	La plupart des soldes de trésorerie sont consolidés sur une base mensuelle.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
21.2. Prévisions de trésorerie et suivi		ABC	DEC
A	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et actualisées tous les mois d'après les entrées et sorties de fonds effectives.		
B	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et actualisées au minimum tous les trimestres d'après les entrées et sorties de fonds effectives.		
C	Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
21.3. Informations sur les plafonds d'engagement		ABC	DEC
A	Les unités budgétaires sont en mesure de planifier et d'engager des dépenses au moins six mois à l'avance sur la base des crédits inscrits au budget et des liquidités /engagements libérés.		
B	Les unités budgétaires disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un trimestre à l'avance.		
C	Les unités budgétaires disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un mois à l'avance		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
21.4. Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice		ABC	DEC
A	Les ajustements budgétaires importants en cours d'exercice n'interviennent pas plus de deux fois par an et sont effectués de façon transparente et prévisible.		
B	Les ajustements budgétaires importants en cours d'exercice n'interviennent pas plus de deux fois par an et sont effectués de façon relativement transparente.		
C	Des ajustements importants et partiellement transparents sont fréquemment apportés aux dotations budgétaires en cours d'exercice.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

L'efficacité des services publics et l'exécution du budget dans le droit-fil des plans de travail supposent que les unités budgétaires reçoivent des informations fiables sur les fonds mis à leur disposition, ce qui leur permet de maîtriser leurs engagements et d'effectuer des paiements au titre d'actifs non financiers, de biens et de services.

La composante 21.1 évalue dans quelle mesure le ministère des Finances peut recenser et consolider les soldes de trésorerie afin de décider des décaissements de fonds. Il est plus facile de consolider les comptes bancaires s'il existe un Compte unique du trésor ou si tous les comptes sont centralisés dans une même banque (généralement la banque centrale). Un Compte unique du trésor est un compte bancaire ou une série de comptes liés sur lesquels les pouvoirs publics procèdent à l'ensemble des encaissements et des règlements. Le contrôle et la notification des différentes transactions doivent passer par le système comptable, ce qui permet au Trésor de dissocier la gestion de la trésorerie du contrôle des transactions individuelles. La consolidation régulière de multiples comptes bancaires non centralisés exige de passer des accords avec les banquiers de l'État aux fins de compensation et de règlement électroniques dans les délais voulus. L'exposé relatif à cet indicateur doit décrire les modalités en place dans le pays évalué.

La composante 21.2 évalue à quel point les engagements et les flux de trésorerie des unités budgétaires font l'objet de prévisions et d'un suivi par le ministère des Finances. La planification, le suivi et la gestion efficaces des flux de trésorerie

par le trésor favorisent la prévisibilité des fonds alloués aux unités budgétaires. Cela exige l'établissement de prévisions fiables des entrées et sorties de fonds, tant habituelles qu'exceptionnelles, et leur rattachement aux plans d'exécution et d'engagement des différentes unités budgétaires. Par sorties de fonds exceptionnelles, on entend des dépenses occasionnelles qui ne sont ni mensuelles, ni annuelles, comme les coûts liés à la tenue d'élections ou des investissements de capitaux distincts.

La composante 21.3 évalue la fiabilité des informations communiquées aux unités budgétaires en cours d'exercice au sujet des plafonds d'engagement pour des périodes données. Les unités budgétaires doivent connaître les ressources dont elles disposent pour être en mesure de mieux planifier leurs activités et leurs achats, pour garantir l'efficacité de leurs prestations de services et les mettre en œuvre sans perturbation dès lors qu'elles les ont engagés. Dans certains systèmes, le ministère des Finances transfère les fonds aux unités budgétaires par tranches réparties tout au long de l'exercice. Dans d'autres, l'adoption de la loi de finances annuelle confère tous pouvoirs pour engager des dépenses dès le début de l'exercice. Dans la pratique, le ministère des Finances, le Trésor ou tout autre organisme central peut néanmoins imposer aux unités budgétaires des limites sur les nouveaux engagements et les paiements correspondants en cas de difficultés de trésorerie. Pour que les engagements soient considérés fiables, le montant des crédits alloués à une entité aux fins d'engagement et de dépense pour une période déterminée ne doit pas être réduit durant cette période. Le respect des plafonds d'engagement et de paiement par les unités budgétaires n'est pas évalué dans le cadre de cet indicateur, mais par l'indicateur PI-25 traitant des contrôles internes. L'indicateur PI-22 sur la gestion des arriérés de dépenses est lui aussi pertinent dans ce cadre.

La composante 21.4 évalue la fréquence et la transparence des ajustements apportés aux allocations budgétaires. Les administrations publiques peuvent être amenées à procéder à des ajustements en cours d'exercice par suite d'événements imprévus ayant une incidence sur les recettes ou les dépenses. L'impact de ces ajustements sur la prévisibilité et l'intégrité des allocations initiales peut être réduit au minimum en définissant préalablement un mécanisme permettant de rattacher systématiquement et de manière transparente ces ajustements aux priorités budgétaires. Ainsi, certains crédits votés ou lignes budgétaires jugés hautement prioritaires ou nécessaires à la lutte contre la pauvreté peuvent être préalablement protégés de tout ajustement. Dans certains systèmes, des ajustements peuvent toutefois intervenir hors règlements ou directives claires, voire de façon informelle, par exemple en imposant des reports aux nouveaux engagements. Bien qu'au niveau administratif, le budget puisse supporter certains ajustements sans répercussion notable sur la composition des dépenses effectives à des niveaux d'agrégation plus élevés des classifications administrative, fonctionnelle et économique, ce n'est pas le cas des changements notables qui se ressentent à ces niveaux de classification. L'importance de ces ajustements est évaluée par référence aux pourcentages indiqués dans les critères minima de l'indicateur PI-2. Les règles spécifiant le moment où les autorités législatives interviennent en cas d'amendements budgétaires en cours d'exercice sont évaluées dans le cadre de l'indicateur PI-18 et ne sont pas traitées ici.

Observations

L'indicateur porte sur la gestion de la trésorerie, dans ses différentes composantes : consolidation (connaissance et fongibilité) des disponibilités, prévision, lien avec les engagements, stabilité des bases budgétaires de la gestion de la trésorerie. L'ordre des composantes n'est pas indiscutable, d'un point de vue logique. Les analyses peuvent être utilement prolongées à la question de l'efficacité des prévisions (comparaison prévision/ réalisation) et à l'efficacité de la gestion de la trésorerie. La partie narrative de l'indicateur doit être développée au-delà des explications de la notation (ce qui est recommandé par les directives mais, encore, en deçà de ce qui paraît utile). Il est aussi nécessaire de bien établir les liens avec les indicateurs qui sont liés à cet indicateur et de bien marquer les complémentarités et différences.

Il est enfin important de bien noter que le champ de l'indicateur est l'administration budgétaire centrale, ce qui implique que sont hors du champ les trésoreries des administrations centrales extrabudgétaires (notamment pour la composante 1).

Application

Composante 1

Elle porte sur la « consolidation » des soldes de trésorerie. Par consolidation, il faut entendre selon les directives, non pas nécessairement la centralisation dans un compte unique des fonds, mais deux choses distinctes (que la centralisation dans un compte unique joint) :

- La centralisation des informations relatives aux soldes bancaires de l'administration budgétaire centrale par une unité gestionnaire de la trésorerie (un service du Trésor en général).
- La capacité de l'unité gestionnaire à utiliser les soldes selon ses besoins sans restriction si les soldes sont dispersés dans des comptes différents. « La consolidation régulière de multiples comptes bancaires non centralisés exige de passer des accords avec les banquiers de l'État aux fins de compensation et de règlement électroniques dans les délais voulus. ». Dans le cas de comptes multiples, il faut s'assurer qu'il s'agit de compte à vue dont les dates de valeur sont courtes et dont les fonds sont rapidement mobilisables.

Le premier volet est le plus important.

La démarche suivrait les étapes suivantes.

- Analyse du dispositif.

- Nombre de comptes.
- Types de comptes.
- Obligations d'information des teneurs des comptes (banque centrale, autres banques) sur le solde des comptes (et non pas sur les transactions individuelles (relevé de comptes)¹⁰.
- Conditions de nivellement.
- Conditions de mobilisation des fonds (dans le cas de comptes multiples accords avec banquiers).
- Liste à jour des comptes du Trésor dans les banques (banque centrale et autres banques).
- Deux derniers états consolidés des soldes bancaires avec les états de solde transmis par les banques ayant été utilisés pour la consolidation.

Composante 2

C'est la composante la plus importante de l'indicateur.

Les critères de notation exigent des analyses simples à mener :

- Identifier l'existence de prévisions de flux de trésorerie préparées pour l'exercice budgétaire (elles sont en général dans les documents accompagnant la loi de finances, sinon les évaluateurs doivent se la faire communiquer par le Budget ou le Trésor (ou le département du Trésor ayant la responsabilité de la gestion de la trésorerie).
- Identifier les révisions périodiques de ces prévisions annuelles.

Il est conseillé de développer une partie narrative plus consistante que celle que le cadre notation exige.

Pour cela la démarche suivante serait opportune :

- Analyser le dispositif institutionnel de gestion de la trésorerie :
 - Comité de pilotage – ou « comité de trésorerie » (en général, un comité se réunit hebdomadairement pour décider des arbitrages, sa composition, la périodicité de ses réunions, la qualité de ses débats).
 - Le comité technique qui établit périodiquement les prévisions à soumettre au comité de pilotage (en général, il se réunit toutes les semaines, il regroupe des responsables des services de recouvrement des recettes, du budget, du contrôle financier, du Trésor, de la dette..)
 - Le service qui établit les prévisions techniques.
- Analyser les instruments de gestion de marché de la trésorerie à court terme dont il dispose (notamment appel au marché monétaire, calendrier d'émission des emprunts...).
- Analyser son fonctionnement et sa stratégie (notamment l'usage de la « régulation », la constitution temporaire ou non « d'arriérés » et la gestion des « priorités de paiement », le recours au marché financier, l'appel aux correspondants du trésor, le recours au marché monétaire).
- Analyser les outils et méthode de prévision de trésorerie (par type de ressource et de dépense) aux différentes dates d'établissement des prévisions et de leur révision.
- Analyser la qualité des prévisions en analysant la comparaison entre les prévisions et les réalisations pour les différentes échéances à différentes dates.

Cette analyse permet de donner une appréciation qualitative sur les prévisions sur lesquelles s'appliquent les critères quantitatifs de la notation.

Composante 3

Cet indicateur est en étroite liaison avec l'indicateur PI-25 (composante sur le contrôle financier) et avec l'indicateur PI-22 (mais d'une manière qui peut être différente de celle évoquée par le cadre).

Les crédits alloués par le Parlement aux unités budgétaires le sont pour l'année. Le ministère des finances peut déterminer le cadencement de leur consommation (mise à disposition des crédits) par la fixation de plafonds intra annuels si la gestion de la trésorerie en aval ne permet pas de laisser aux unités budgétaires la liberté de consommer leurs allocations au rythme qu'elles souhaitent (en général, cette consommation est trop tardive et non trop précoce). La composante évalue dans quelle mesure cette latitude que le ministère des finances peut s'accorder dans la gestion budgétaire n'est pas excessive (ne gêne pas la bonne exécution du budget faute de gestion efficace de la trésorerie par le ministère des finances).

Application

Elle présente quelques difficultés.

¹⁰ C'est à cette différence que renvoie, à ce qu'il semble la phrase « Le contrôle et la notification des différentes transactions doivent passer par le système comptable, ce qui permet au Trésor de dissocier la gestion de la trésorerie du contrôle des transactions individuelles ».

- La notation ne distingue pas clairement la précocité des informations sur les plafonds (combien de temps à l'avance avant leur possibilité d'utilisation des crédits) et la durée de la période sur laquelle ils portent (ex : le 18 mars le Ministère des finances communique aux ministères les plafonds de crédits pour la période 1^{er} juin 31 août : précocité = délai entre le 18 mars et le 1^{er} juin ; durée de la période : 1^{er} juin 31 août).
- La notation introduit l'idée de « fiabilité » des informations (il s'agit de leur stabilité sur la période, dans l'exemple précédent entre le 18 mars et le 31 août, notion que le guide assimile au rythme de communication des informations).

La démarche à suivre pourrait être la suivante :

- Analyse de la réglementation sur la mise à disposition des crédits aux unités budgétaires (délai avant le début de la consommation, durée de la période de consommation) selon le type de dépense.
- Analyse des arrêtés de mise à disposition des crédits (communication des plafonds) notamment la date de communication avant le début de la consommation et la durée de période de consommation) selon le type de dépense (si ces arrêtés ne sont pas pris, dates d'ouverture d'accès informatique).
- Analyse des modifications (et non prise de nouveaux arrêtés pour de nouvelles périodes) de ces arrêtés.

Le tableau suivant peut aider à structurer la démarche.

Tableau 9 : la gestion des plafonds de consommation des crédits

Communications des plafonds	Crédits	Date de communication	Période des dépenses	Modifications	Place dans la notation (Participe de A, B, C ou D)
Dépenses de personnel					
Plafond 1					
Plafond 2					
Plafond 3					
Dépenses de fonctionnement hors personnel					
Plafond 1					
Plafond 2					
Plafond 3					
Dépenses d'investissement					
Plafond 1					
Plafond 2					
Plafond 3					
Autres					
Plafond 1					
Plafond 2					
Plafond 3					

Ce tableau doit valoir pour tous les ministères (si des différenciations sont introduites entre les ministères, il faut établir autant de tableau que de ministères différenciés et pondérer les résultats par le montant de leurs crédits pour la notation globale.

Composante 4

Il est important de bien mesurer la différence entre PI-18.4 (qui porte sur les modifications des autorisations budgétaires par l'exécutif en cours d'exercice) et PI-21. 4. (qui porte sur toutes les modifications des autorisations budgétaires en cours d'année à l'exception des autorisations au sein des ministères (entre les « lignes » des budgets des entités budgétaires).

- PI-21.4, contrairement à PI-18.4 contient les modifications prises par le Parlement ex ante et non ex post pour ratification d'une modification de l'exécutif ; il s'agit surtout des lois de finances modificatives en cours d'exercice (et non les lois de finances rectificatives de validation des décisions de l'exécutif prises en fin d'exercice.)
- PI-21.4, contrairement à PI-18.4 ne contient pas les modifications des autorisations intra unité budgétaire (les virements).

- Ne sont pris en compte que les ajustements importants.

La notation repose donc sur le tableau suivant :

Tableau 10 : les modifications des allocations budgétaires en cours d'exercice

	Modification des autorisations parlementaires par l'exécutif (hors les virements) PI-18.4					
	Modification. 1	Modification. 2		Modification. 4		etc
Dates						
Montants						
Modalités						
Transparence						
Prévisibilité						
Protection des priorités						
	Modifications des autorisations par le parlement (PI-21.4 en plus de PI-18.4 hors virement					
			Modification. 3		Modification. 5	etc
Dates						
Montants						
Modalités						
Transparence						
Prévisibilité						
Protection des priorités						
	Synthèse					

Pour construire ce tableau il faut :

- Se donner un seuil « d'importance » des modifications (le PEFA donne comme référence les pourcentages indiqués dans les critères minima de l'indicateur PI-2. Un seuil de 10% paraît acceptable)
- Identifier toutes les modifications (par l'exécutif (PI-18.4) ou par le législatif ex ante) qui entrent dans la catégorie précédente de « modification importante ».
- Les classer par ordre chronologique (Modification. 1, Modification. 2, Modification. 3,...).
- Remplir les lignes « modalités » selon les critères du PEFA.
 - o Transparence (modifications formelles ou non, et connues de toutes les unités budgétaires).
 - o Prévisibilité (les modifications sont annoncées suffisamment à l'avance avant leur prise d'effet).
 - o Protection des priorités (respect d'un mécanisme à expliciter de protection des priorités annoncé au moment de la préparation du budget).

Rédaction

Composante 1

Elle est surtout constituée de la description du dispositif (suivant les points suivis pour l'application des critères, cf ci-dessus : réglementation, nombre de compte, types de comptes obligations d'information des teneurs de comptes (banque centrale, autres banques) sur le solde des comptes, conditions de nivellement, conditions de mobilisation des fonds (dans le cas de comptes multiples accords avec banquiers) et des accords entre les banquiers teneurs de compte et le Trésor sur la gestion de ces comptes et les obligations d'information périodique des banques sur les soldes (subsidiatement sur les relevés des opérations)). Il est très important de mentionner la réglementation relative à l'ouverture des comptes dans les banques commerciales des entités budgétaires (les ministères, pour l'essentiel) et du contrôle de son respect. Les états transmis sur ces soldes par les banques et l'état établi par le Trésor sur la consolidation de ces soldes seront référencés et justifieront la notation.

Composante 2

Il est conseillé de commencer la rédaction par la présentation du dispositif institutionnel de gestion de la trésorerie, des instruments disponibles (titres à court terme, avances, correspondants du Trésor, régulation) et des méthodes de prévision périodique (aux différentes échéances et aux différents horizons). Une évaluation résumée de l'analyse détaillée des méthodes de prévision des dépenses et recettes (annuelle, mensuelle, hebdomadaire) sera ensuite présentée, en insistant sur la place des plans de dépenses des ministères (notamment de passation de marchés) dans les méthodes de prévision et les sources d'information utilisées pour les réalisations et programmation. Les éléments factuels de la notation seront présentés (existence de prévision annuelle ; révision mensuelle et trimestrielle ; utilisation des données relatives aux recettes et dépenses observées). Si elles existent,

seront résumées les conclusions des études prévisions/réalisations réalisées afin de donner des éléments sur la qualité des prévisions de trésorerie.

Composante 3

Elle est factuelle. Il faut rappeler la réglementation, expliciter le mode de transmission des plafonds et synthétiser les résultats de la phase d'application (voir le tableau 9) et justifier sur cette base la notation.

Composante 4

Elle reposera sur la présentation du tableau 10 établi pour l'application des critères de notation de la composante. Elle explicitera le seuil retenu pour considérer qu'une modification est un « ajustement important », rappellera l'éventuel mécanisme de protection des priorités, fera le lien avec PI-18.4, explicitera les raisons des modifications parlementaires (lois modificatives). Elle fournira les éléments d'appréciation de la transparence, de la prévisibilité et du respect, le cas échéant, du mécanisme de protection des priorités. Elle synthétisera ces éléments dans la justification de la notation.

Enjeux

- La bonne gestion des fonds publics par la liberté laissée aux unités budgétaires de gérer la planification de leurs allocations.
- La gestion optimale de la trésorerie (coût notamment).
- Les bonnes relations économiques et financières avec le secteur privé par la non accumulation d'arriérés.

Informations

Documents	Source
Règlementation sur les comptes du Trésor et des entités budgétaires (ministères principalement) à la Banque centrale et dans les banques de second rang, dont les banques commerciales.	DGT/DCP/ACCT/BCM
Conventions sur la gestion de ces comptes	DGT/ACCT/BCM
Etats périodiques de consolidation des soldes par le Trésor (les deux derniers) et états sur les soldes transmis au trésor par les banques teneuses de comptes.	DGT/DCP/ACCT/BC/Banques commerciales
Document méthodologique d'élaboration des prévisions annuels de trésorerie	DGT/DCP/DDP/ACCT
Prévisions annuelles de trésorerie réalisées pour le budget du dernier exécuté en début d'exercice (DEC)	DGT/DCP/ACCT/DDP
Révision des prévisions annuelles de trésorerie réalisées pour le budget du dernier exécuté en début d'exercice (DEC)	DGT/DCP/ACCT/DDP
Textes sur le dispositif institutionnel de la gestion de trésorerie et son opérationnalisation	DGT/DCP/ACCT/DDP
Textes sur les outils de gestion de la trésorerie	DGT/DCP/ACCT/DDP
Textes, guides, cadre, sur les prévisions annuelles, trimestrielles, mensuelles, hebdomadaires des dépenses et recettes	DGT/DCP/ACCT/DDP
Prévisions annuelles de trésorerie élaborées avant le début de l'exercice	DGT/DCP/ACCT/DDP
Prévisions trimestrielles, mensuelles et hebdomadaires de trésorerie	DGT/DCP/ACCT/DDP
Comparaisons prévisions/réalisations	DGT/DCP/ACCT/DDP
Règlement sur le rythme de consommation des crédits	DGB/DSB/DGT/DGCF/ACCT
Décisions (arrêtés...) sur les plafonds communications des crédits au cours du DEC (dont date, période concernée, modifications ultérieures).	DGB/DSB/DGT/DGCF/ACCT
Lois de finances rectificatives	DGB/Parlement
Dispositif de protection des priorités budgétaires	DGB/DSB/DGCF

Entretiens

- DGB/DSB
- DGT
- DCP
- DGCF
- DDP
- ACCT
- BC

Questions à poser

- Les difficultés de consolidation des soldes bancaires et de trésorerie.
- Les contraintes d'engagement informelles.
- Les contraintes d'engagement et leurs conséquences.
- Les sources d'information sur la trésorerie et son évolution et la qualité des informations.

- Le fonctionnement pratique du comité de trésorerie.

PI-22. Arriérés de dépenses

Cet indicateur mesure l'existence et l'importance du stock d'arriérés et, s'il s'agit d'un problème systémique, dans quelle mesure il est corrigé et maîtrisé. Il comprend deux composantes et applique la méthode M1 (MF) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Note	Critères minima	M1	
22.1. Stock d'arriérés de dépenses		ABC	3DEC
A	Le stock d'arriérés n'a pas dépassé 2% du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos.		
B	Le stock d'arriérés n'a pas dépassé 6% du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos.		
C	Le stock d'arriérés n'a pas dépassé 10% du total des dépenses pour au moins deux des trois derniers exercices clos.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
22.2. Suivi des arriérés de dépenses		ABC	AME
A	Des données sur le stock, l'ancienneté et la composition des arriérés sont produites tous les trimestres, dans les quatre semaines suivant la fin du trimestre.		
B	Des données sur le stock et la composition des arriérés sont produites tous les trimestres, dans les huit semaines suivant la fin du trimestre.		
C	Des données sur le stock et la composition des arriérés sont produites chaque année à la fin de l'exercice budgétaire.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Les arriérés sont composés des dettes, des passifs et des obligations en retard de paiement. Ils constituent une forme de financement non transparent. Les arriérés peuvent entraîner une hausse des coûts supportés par les pouvoirs publics : d'une part, les créanciers peuvent ajuster leurs prix à la hausse pour compenser les retards de paiement et, d'autre part, les prestations de service peuvent être affectées par les retards d'approvisionnement en biens et services. Un fort volume d'arriérés peut être le signe de divers problèmes, dont un contrôle insuffisant des engagements, des contraintes de trésorerie, une sous-estimation des marchés et contrats, une sous- budgétisation de certains postes et un manque d'information.

Les délais de paiement des pouvoirs publics sont généralement définis dans les obligations contractuelles, comme les accords contractuels relatifs aux marchés ou subventions, les obligations de service de la dette et autres obligations légales telles que les salaires, les pensions, les prestations sociales et les subventions non contractuelles. Une créance ou obligation impayée constitue un arriéré dès lors qu'elle n'a pas été réglée à la date stipulée par contrat ou dans la loi ou le règlement financier pertinent. Les créances, mêmes non admissibles, et les paiements incomplets peuvent constituer des arriérés si les bénéficiaires ne sont pas informés du problème avant la date d'exigibilité des sommes visées. La définition et les arriérés couverts par cet indicateur font l'objet d'une explication détaillée dans le Manuel du PEFA.

Les évaluateurs doivent confirmer que le système public d'enregistrement et de notification des données permet d'analyser les paiements, les dates d'exigibilité légales et contractuelles et les factures, y compris celles mises en attente ou refusées, pour être en mesure de procéder au calcul des arriérés.

Les retards de paiement ou de transfert entre les différentes entités publiques ne sont pas couverts par cet indicateur.

La composante 22.1 évalue l'existence d'un stock d'arriérés et son importance. De préférence, le stock doit être identifié en fin d'exercice et comparé au total des dépenses pour l'exercice considéré. Les évaluateurs doivent commenter toute évolution récente du stock pendant la période considérée. L'exposé concernant cette composante doit mentionner tout stock d'arriérés important dont l'existence est connue des unités de l'administration centrale, hors administration budgétaire centrale, de même que tout stock important de remboursements en retard au titre de la TVA et les retards de paiement majeurs en rapport avec ces obligations.

La composante 22.2 évalue le degré d'identification et de contrôle des arriérés. Elle s'intéresse plus particulièrement aux types d'arriérés qui font l'objet d'un suivi ainsi qu'à la fréquence et à la rapidité de production de l'information

Observations

Cet indicateur porte sur un volet très important de la GFP, les arriérés de paiement étant une des grandes plaies des finances publiques, en général. Ils sont coûteux car les opérateurs intègrent les coûts supplémentaires pour eux de ces retards de paiements (intérêts des prêts nécessaires pour assurer la trésorerie en attente des paiements dans les prix de leurs ventes). Ils éloignent les fournisseurs de qualité de la commande publique. Ils sont les supports de pratiques de favoritisme (pour s'assurer une bonne place dans l'ordre des paiements des arriérés lors de leur apurement) et de corruption. Ils opacifient les comptes et les situations financières des Etats. Ils créent des situations administratives et financières dont il est difficile de sortir.

Le cadre comme le guide retient une définition claire et juste des arriérés : « Une créance ou obligation impayée constitue un arriéré dès lors qu'elle n'a pas été réglée à la date stipulée par contrat ou dans la loi ou le règlement financier pertinent ». Mais le guide retient une option « Le cadre PEFA admet le recours à des définitions et pratiques locales pour le calcul des arriérés de paiement » qui en limite considérablement la rigueur.

Application

Il est conseillé de procéder de la façon suivante, pour les deux composantes – ce qui correspond à l'esprit de l'indicateur et à toutes les directives pour la notation (à l'exception de cette option mentionnée ci-dessus):

- Identifier pour tous les types de paiement (salaire et pension, remboursement de TVA, fourniture de biens et services, service de la dette, autres..) les systèmes de mesure des délais de paiement mis en place par les unités budgétaires et leur base juridique.
- S'assurer que la définition des délais de paiement retenue est conforme à la définition du PEFA (et de tous les systèmes juridiques).
 - o Le délai de paiement commence à la date de l'acte prescrit par le contrat ou le texte de loi le texte réglementaire opposable au créateur. (« La période de paiement débute lorsqu'une demande de paiement valide est reçue. »).
 - o Il peut être suspendu lorsque cette demande n'est pas conforme aux prescriptions contractuelles, légales ou réglementaires :
« Si la demande de paiement est admissible, mais incomplète, ou si certaines corrections ou précisions sont nécessaires, la demande de paiement doit être enregistrée et le délai de paiement suspendu à compter de la date à laquelle le bénéficiaire est informé et jusqu'à la réception des corrections ou précisions voulues. » (22.1.4 guide).

Le tableau suivant peut-être dressé :

Tableau 11 : Mesure des délais de paiement

	Définition du début du délai de paiement retenu	Prise en compte des éventuelles litiges ou contestation	Système administratif (informatique) d'enregistrement (saisie) du début du délai de paiement			Système administratif (informatique) de prise en compte des suspensions et reprises	Existence ou non d'un système de mesure (ou de suivi)
			Enregistrement (saisie) de la date d'arrivée de la demande	Enregistrement (saisie) de la date légale ou réglementaire	Enregistrement (saisie) d'autres dates (prise en charge par les services d'ordonnancement de liquidation de paiement et réalisation de l'acte)		
Salaires et pensions							
Biens et services							
Service de la dette							
Remboursement de TVA							
Autres							

- Conclure sur l'existence du système de mesure des délais de paiement : un tel système existe si pour tous (ou à des exceptions non significatives près), les paiements : « le système public d'enregistrement et de notification des données permet d'analyser les paiements, les dates d'exigibilité légales et contractuelles et les factures, y compris celles mises en attente ou refusées, pour être en mesure de procéder au calcul des arriérés. ».
- Dans le cas où un tel système n'existe pas : noter D : PI- 22.2 et D* : PI-22.1
- Dans le cas où un tel système existe noter sur la base de ce système les composantes 1 et 2.

Composante 1

- Mesurer à la fin des trois derniers exercices les arriérés pour chaque type de dépense et pondérer par le poids des dépenses correspondantes pour la notation de la composante (22.1.5 du guide).
- Le tableau suivant peut être rempli.

Tableau 12 : montant pondéré des arriérés

	Montant des dépenses	Montant des arriérés	Montant pondéré des arriérés
Salaires et pensions (1)	X1	Y1	$Y1 \cdot X1 / (X)$
Biens et services	X2		
Service de la dette			
Remboursement de TVA			
Autres			
Total	$X = X1 + X2 + \dots$		$Y = (Y1 \cdot X1 + Y2 \cdot X2 + \dots) / (X)$

(1) Voir l'indicateur suivant PI-23.2 (guide) : les retards dans les ajustements des états de paie sont des arriérés.

- Procéder à la notation.
- Analyser le montant des intérêts moratoires (qui donnent une idée du montant des arriérés si un texte les définit et s'assure de leurs paiements).

Composante 2

- Etablir la liste des données produites au cours du dernier exercice clos.
- Analyser la composition de ces données, notamment l'existence de données sur la composition (par type de dépenses et d'entité) et l'ancienneté (délai à partir du début du retard de paiement).

Rédaction

Commencer par une présentation générale du dispositif de suivi des arriérés par type de dépense : définition, enregistrement administratif des données nécessaires, saisies informatiques. Conclure sur la compatibilité de ce système avec la définition des arriérés de paiement au sens du PEFA en la rappelant.

S'il n'est pas compatible noter les composantes et dans la partie narrative des composantes fournir les informations tirées du système existant.

Composante 1

Dans tous les cas donner une évaluation des arriérés. Noter si le système permet une mesure conforme au PEFA et commenter le tableau 12 ; sinon (note D*). Fournir les informations disponibles et apprécier la fiabilité des estimations et l'ampleur des arriérés et des évolutions de ces arriérés. Présenter les conclusions qui peuvent être tirées du montant des intérêts moratoires.

Composante 2

Si le système ne permet pas une mesure conforme des arriérés noter D. Dans tous les cas, donner la périodicité des états et leur contenu, par type d'entité et d'arriérés.

Enjeux

- Les relations économiques avec les fournisseurs de l'Etat
- La fiabilité des données sur la dette
- La corruption (la gestion de la liste d'attente)

Informations

Documents	Source
Textes sur la définition des délais de paiement et leur mesure.	DGB/DGT/DDP/DGCF/DCP
Textes sur les arriérés (dont définition, mesure, suivi, notamment le paiement des intérêts moratoires)	DGB/DGT/DDP/DGCF/DCP
Etat des arriérés de paiement à la fin des trois derniers exercices clos (3DEC) (selon la définition retenue par la réglementation et si possible selon la définition PEFA, par type de dépense et par entité).	CIRSAP/DGT/DDP/DGCF/DCP
Etats périodiques des arriérés de paiement intra annuel au cours du dernier exercice (DEC) (avec la date d'établissement)	CIRSAP/DGT/DGCF/DCP/DDP

Entretiens

- CIRSAP

- DGT
- DDP
- DCT
- DGCF
- Organismes professionnels

Questions à poser

- Le contenu des intérêts moratoires.
- Les difficultés de détermination et d'enregistrement des délais de paiement.
- Le lien entre les arriérés et les tensions de trésorerie.
- La surveillance des arriérés.
- La gestion pratique des arriérés et leur apurement.
- Incidence des arriérés sur la commande publique.

PI-23. Contrôle des états de paie*Description*

Cet indicateur traite uniquement des salaires des fonctionnaires, et plus particulièrement des modalités de gestion des états de paie, du traitement des changements et de la correspondance avec la gestion des dossiers du personnel. Les salaires versés à la main d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires n'entrant pas dans le système de paie sont couverts dans l'évaluation des contrôles internes hors salaires, à savoir par l'indicateur PI-25. Le présent indicateur comprend quatre composantes et applique la méthode M1 (MF) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composantes et notation

Note		Critères minima	
23.1. Intégration des états de paie et des dossiers du personnel		AC	AME
A	Les tableaux d'effectifs approuvés, la base de données sur le personnel et les états de paie sont directement rattachés les uns aux autres de manière à assurer le contrôle du budget, la cohérence et le rapprochement mensuel des données.		
B	Les états de paie sont étayés par l'ensemble des documents qui recensent toutes les modifications apportées chaque mois aux dossiers du personnel, et sont vérifiés par rapport aux données des états de paie du mois précédent. Le recrutement et la promotion du personnel sont fondés sur une liste de postes approuvés.		
C	Le rapprochement des états de paie et des dossiers du personnel est effectué au minimum tous les six mois. Avant d'être autorisés, les recrutements et les promotions de personnel sont vérifiés par référence au budget approuvé.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
23.2. Gestion des modifications apportées aux états de paie		AC	AME
A	Les modifications devant être apportées aux dossiers du personnel et aux états de paie sont effectuées au minimum tous les mois, généralement assez tôt pour les paiements du mois suivant. Les ajustements rétroactifs sont rares. S'il existe des données fiables, elles font état de corrections pour un maximum de 3 % des paiements au titre des salaires.		
B	Les dossiers du personnel et les états de paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres et nécessitent quelques ajustements rétroactifs.		
C	Les dossiers du personnel et les états de paie sont mis à jour au minimum tous les trimestres et nécessitent certains ajustements.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
23.3. Contrôle interne des états de paie		AC	AME
A	Le pouvoir d'apporter des modifications aux dossiers et aux états de paie est limité, produit une piste d'audit et suffit à assurer la pleine intégrité des données.		
B	Le pouvoir et les motifs de modification des dossiers du personnel et des états de paie sont clairs et suffisants pour assurer une haute intégrité des données.		
C	Des contrôles suffisants ont été mis en place pour assurer l'intégrité des données de paie les plus importantes.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
23.4. Audit des états de paie		AC	3DEC
A	Il existe un système efficace d'audit annuel des états de paie permettant de mettre en évidence les défaillances du système de contrôle et d'identifier les employés fictifs.		
B	Un audit des états de paie couvrant toutes les entités de l'administration centrale a été effectué au moins une fois lors des trois derniers exercices clos (par étapes ou en une seule fois).		
C	Des audits partiels des états de paie ou des enquêtes auprès du personnel ont été réalisés au cours des trois derniers exercices clos.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

La masse salariale constitue généralement l'un des plus gros postes des dépenses publiques et n'est parfois soumise qu'à des contrôles très limités, d'où la possibilité de malversations. Le contrôle des états de paie justifie donc une attention rigoureuse. Les évaluateurs doivent être conscients que différents secteurs de la fonction publique peuvent être couverts par des états de paie différents. Chaque état de paie important doit être mentionné dans l'exposé et évalué aux fins de notation de cet indicateur.

La composante 23.1 évalue le degré d'intégration des données sur le personnel, les états de paie et le budget. Les états de paie doivent être établis d'après une base de données du personnel qui dresse la liste des agents à rémunérer à chaque période de paie. La liste doit être vérifiée par rapport au tableau d'effectifs approuvé (ou de toute autre liste approuvée du personnel

servant de base aux dotations budgétaires) et par rapport aux dossiers ou autres fichiers du personnel. Les contrôles doivent également garantir que le recrutement et la promotion des agents sont effectués dans les limites des dotations budgétaires.

La composante 23.2 évalue la rapidité avec laquelle les modifications sont apportées aux données sur le personnel et aux états de paie. Toute modification devant être apportée à la base de données sur le personnel doit être effectuée dans les meilleurs délais au moyen d'un rapport de modification et doit générer une piste d'audit.

La composante 23.3 évalue les contrôles effectués en cas de modifications apportées aux données sur le personnel et aux états de paie. Pour être efficaces, les contrôles internes doivent limiter le pouvoir de modifier les données et les états de paie, prescrire des vérifications distinctes et exiger la production d'une piste d'audit permettant de retracer en continu l'historique de toutes les transactions et l'identité des ordonnateurs.

La composante 23.4 évalue le degré d'intégrité des états de paie. Les états de paie doivent faire l'objet d'audits réguliers pour mettre en évidence d'éventuels employés fictifs, combler les lacunes des données et repérer les failles du système de contrôle.

Observations

Cet indicateur porte sur un domaine extrêmement important de la GFP, à tout point de vue : l'importance des masses financières, la compétence des personnels, leur intégrité et probité, leur mobilisation et leur investissement dans le travail (engagement et implication). Ces aspects font partie du « contrôle interne » sur lequel les parties 2.3, 2.4, 4.2 et annexe 2) du rapport exigent de porter un jugement (cf. Définition du contrôle interne de l'INTOSAI). Il y a une tension méthodologique entre cette exigence, la nécessité de fonder ce jugement sur les données de l'évaluation (annexe 2) et l'absence de prise en compte dans celle-ci de certains pans majeurs du contrôle interne. L'indicateur se limite en effet à la gestion administrative des états de paie – essentiellement sous l'angle de la lutte contre les irrégularités et malversations – et ne fait que des incursions très limitées dans le domaine de la gestion du personnel (essentiellement la composante 4 qui vise à évaluer le système de détection des fonctionnaires « fantômes » ou emplois fictifs). A titre illustratif, indiquons quelques aspects du système de la gestion du personnel qui ne sont pas traités : le contrôle de l'absentéisme et de l'assiduité ; le contrôle du non favoritisme dans les recrutements (usage des concours, par exemple, ou de commission (jury) indépendante de recrutement sur des bases objectives ; publicité des ouvertures de postes ; transparence des recrutements ; la lutte contre les fausses attestations lors des recrutements ; le dispositif de sanction des fautes (conseil de discipline, Cour de discipline budgétaire et financière) ; la place du mérite dans le déroulement de la carrière ; l'impartialité des fonctionnaires ; leur formation initiale et continue.

Cette démarche détaillée et exhaustive est bien suivie pour les biens matériels (marché public, gestion des investissements, gestion des actifs,) mais elle ne l'est pas pour les ressources humaines.

Cet indicateur est techniquement difficile pour plusieurs raisons :

- Il porte sur l'administration centrale et donc inclut les administrations extrabudgétaires centrales dont la gestion des personnels statutaires (fonctionnaires) peut être décentralisée (et donc par le nombre et la dispersion des dispositifs rendre les analyses difficiles et les résultats divers, alors même que les composantes ne comprennent aucun critère quantitatif (utilisant l'échelle « tous, la plupart...)).
- Pour chaque composante les éléments probants de la notation sont difficiles à déterminer et à rassembler. Il porte sur des procédures non financières qui, en général, ne font pas l'objet de définitions précises ou dont le contrôle est matériellement difficile.

Application

Pour l'ensemble de l'indicateur :

- Analyser les textes (statuts des fonctionnaires : de l'administration centrale budgétaire et autres fonctions publiques).
- Identifier les unités extrabudgétaires (PI-6) qui gèrent eux-mêmes leur fonctionnaire (soit les listes de personnel, soit les états de paie, soit les deux) ; deux cas sont possibles :
 - o - elles sont peu nombreuses (notamment leur catégorie) et les masses financières en jeu sont faibles ; des sondages peuvent être faits ou des analyses rapides menées (il faut au moins analyser les textes et les moyens dont elles disposent pour les appliquer).
 - o - elles sont nombreuses et les masses financières en jeu sont significatives : il faut alors avoir recours à l'échantillonnage (voir guide).
- Donner une évaluation des dépenses de personnel gérées de façon autonome (état de personnel et état de paie). La suite de ce guide porte sur les administrations budgétaires. Les mêmes indications et démarches devront être appliquées mutatis mutandis aux unités extrabudgétaires de l'administration centrale (notamment les organismes de sécurité sociale).
- Identifier les parties prenantes – services impliqués – qui gèrent les états et les contrôlent (leurs moyens, leur rôle et les opérations qu'elles réalisent) : Le tableau suivant peut être utilement mobilisé.

Tableau 13 : les services de gestion des états de personnel et des états de paie.

	Dossiers individuels des agents	Base de données sur le personnel	Etats de paie	Tableau des effectifs
Recrutement				
Gestion administrative	Ministère/fonction publique			
Gestion informatique				
Contrôle				
Modification de la situation				
Gestion administrative				
Gestion informatique				
Contrôle				
Ordonnancement des salaires				
Gestion administrative				
Gestion informatique				
Contrôle				
Paie des salaires				
Gestion administrative				
Gestion informatique				
Contrôle				
Décès/démission/révocation				
Gestion administrative				
Gestion informatique				
Contrôle				

- Identifier et analyser les textes de procédure et les guides et autres manuels pour tous les services impliqués (le cadre du tableau ci-dessus peut être utilisé).
- Analyser sur place dans les principaux services les opérations faites, les outils utilisés, l'établissement et les transmissions des pièces justificatives, les saisies informatiques, l'évaluation des risques, leur prévention et les contrôles. Cette analyse est préconisée dans le PEFA pour la composante 2 de cet indicateur sous le nom de « démonstration » (23.1.2 données requises ; c'est la seule fois où le PEFA évoque la pratique de la « démonstration » comme fait probant). Elle peut faire l'objet de rédaction de fiches dans lesquelles sont consignés les principaux constats.

Composante 1

Elle est de structure complexe.

La démarche suivante peut être suivie :

- Analyser le système qui assure le respect des autorisations budgétaires de recrutement et de promotion :
 - o Une opération administrative et comptable automatique assure que toute modification apportée à la base de données sur le personnel qui affecte la situation salariale d'un agent entraîne un enregistrement de la modification dans les tableaux de l'utilisation des effectifs approuvés (définition de « directement rattaché » du guide).
 - o Une opération administrative à identifier assure que les recrutements et promotions sont fondés sur une liste de postes approuvés.
 - o Il existe un système à identifier qui vérifie que les recrutements et promotions respectent le budget approuvé avant d'être décidés.
- Analyser le système qui assure que toute modification des fichiers de personnel se répercute sur les fichiers des états de paie.
 - o Une opération administrative et comptable automatique assure que toute modification apportée à la base de données du personnel qui affecte la situation salariale d'un agent entraîne une modification des états de paie (définition de « directement rattaché » du guide).
 - o Des règlements définissent les pièces justificatives relatives à la situation des agents à joindre aux modifications des états de paie et des procédures assurent qu'elles sont respectées continuellement (tous les mois).
 - Référencer les textes.
 - Apporter des éléments probants sur les contrôles mensuels qui vérifient que les modifications des états de paie des mois n par rapport à n-1 sont toutes justifiées par les pièces.
 - o Des rapprochements entre les dossiers de personnel et les états de paie sont réalisés au moins tous les six mois : éléments probants :
 - Etats des rapprochements.
 - Rapports de rapprochement.

Tableau 14 : dispositif de l'intégration des états de paie et des dossiers de personnel

	Dispositif administratif	Dispositif informatique	Eléments probants	Elément de notation maximum
Les recrutements et promotions respectent les autorisations budgétaires				
La base de données sur le personnel est directement rattachée aux tableaux d'effectifs approuvés (budget)				A
Il existe un système qui assure que les recrutements et promotions sont fondés sur une liste de postes approuvés				B
Il existe un système qui vérifie que les recrutements et promotions respectent le budget				C
Les modifications des fichiers de personnel sont répercutées dans les fichiers de paie				
La base de données sur le personnel est directement rattachée aux états de paie				A
Des règlements définissent les pièces justificatives relatives à la situation des agents à joindre aux modifications des états de paie et des procédures assurent qu'elles sont respectées continuellement (tous les mois)				B
Des rapprochements entre les dossiers de personnel et les états de paie sont réalisés au moins tous les six mois				C

Composante 2

Elle porte sur l'amont de la composante précédente : la vitesse avec laquelle les conséquences des dispositions réglementaires relatives à la modification de la situation personnelle des personnels sont portées dans les dossiers de personnel et les états de paie.

La difficulté comme dans la précédente composante réside dans le rassemblement des faits probants relatifs aux opérations de « mise à jour ». Les critères sont approximativement définis : « généralement », « rares », « quelques » et « certains » ajustements.

- Analyser les mises à jour (liste, montants, dates, dates de prise d'effet, dates de la modification de la situation de l'agent) des dossiers de personnel et des états de paie.
- Analyse des ajustements rétroactifs - montants des « régularisations » et nombres - « après analyse préalable de leur fiabilité (par l'analyse de la procédure d'établissement et éventuellement sondages) ; guide : « L'ajustement rétroactif s'entend de toute modification des états de paie à la suite de modifications pertinentes apportées au statut du personnel, ou à la suite d'erreurs, qui requièrent une rémunération supplémentaire ou la déduction des montants que l'employé n'est pas habilité à percevoir. »

Composante 3

Outre les problèmes de l'information nécessaire à l'analyse et la nature des éléments probants adéquats, la composante repose sur deux notions techniques dont le guide fournit des définitions utiles qu'il faut utiliser (voir pour plus de précision sur la notion d'intégrité l'indicateur PI-27, partie « observations »).

La première est la notion d'intégrité (et des deux niveaux distingués pour la notation). Des données sont dites intègres quand les processus par lesquels elles sont produites assurent les conditions de leur exactitude, et non leur exactitude elle-même (parce qu'elles ne peuvent être modifiées pour des raisons d'intérêt particuliers). L'intégrité est pleine quand toutes les données peuvent être considérées comme exactes, elle est haute lorsque la plupart des données seulement peuvent l'être.

La seconde est celle de piste d'audit. Une bonne piste d'audit permet de reconstituer ex post toute opération faite antérieurement dans toutes ses dimensions (les intervenants (exécution, décision, contrôle), la nature de l'opération, son moment précis, son contenu exact, ses conditions et ses conséquences).

L'analyse repose sur les examens suivants :

Dans une première étape, il est important de connaître et d'analyser les règles posées pour garantir l'intégrité des données.

- Analyse des règles posées à l'accès des données des dossiers et états de paie, dans deux dimensions :
 - o Les dossiers et états administratifs sous forme papier (conservation et protection par les agents qui les gèrent).
 - o Les dossiers et états informatiques (codes strictement personnels).
- Evaluation du montant approximatif des opérations qui sont soumises à ces règles.
- Analyse des risques de contournement de ces règles.
- Analyse des opérations pour lesquelles une « signature » ou « empreinte » (par exemple : enregistrement du code) est exigée et
- Analyse de l'accès ex post à cette signature par les auditeurs des opérations.

Dans un second temps, lorsque ces règles existent, il importe d'en apprécier le degré d'application. Cette vérification peut être effectuée par les moyens suivants.

- Registre des requêtes du système de gestion des ressources humaines.
- Rapports de vérification et d'audit existants (dont les rapports d'audit).

- Existence d'un service chargé de s'assurer de l'intégrité des données.
- Présentation lors de visites sur place des procédures et de leur usage.

Pour conclure dresser le tableau suivant :

Tableau 15 : les conditions d'identification des responsables des modifications des dossiers de personnel et d'états de paie et de leurs opérations.

Critères	Pouvoir d'apporter des modifications aux dossiers et états de paie			
	Dossiers		Etats de paie	
	Règles	Application	Règles	Application
Limité				
Produit une piste d'audit				
Suffit à assurer la pleine intégrité des données				
Clairs				
Assure que les motifs des opérations sont aussi clairs				
Suffit à assurer une haute intégrité des données				
Est contrôlé				
Suffit à assurer l'intégrité des données les plus importantes				

Composante 4

Elle porte sur les audits des états de paie - visant notamment à détecter les agents « fantômes » - sur leur existence, leur fréquence et leur qualité (leur aptitude à détecter les emplois fictifs).

Sa notation suppose les étapes suivantes.

- Identifier les audits annuels
- Analyser les audits réalisés (à partir des documents existants (rapports) et des entretiens).
 - auditeurs.
 - institutions et personnes concernées.
 - méthodes.
 - o Vérification des dossiers (pour s'assurer que toutes les personnes inscrites sur les états de paie disposent d'un dossier approprié et sont autorisées à percevoir une rémunération d'un montant précis).
 - o Vérification physique sur place (pour s'assurer que les agents à rémunérer existent et sont identifiés avant que le paiement ne soit effectué).
 - o Utilisation de systèmes de vérification nationale.
 - o Autres.
- Analyser les mesures prises pour remédier aux insuffisances relevées (document de suivi des observations des auditeurs).
- Noter en tenant compte de l'indication 23.4.4 du guide : « Un système d'audit « solide » – nécessaire pour obtenir la note A – suppose que des audits des états de paie soient réalisés régulièrement et que les entités soumises à ces audits prennent les mesures appropriées pour remédier aux insuffisances relevées par les auditeurs. » qui va au-delà des critères du cadre.

Rédaction

Une partie générale doit commencer par décrire brièvement mais clairement le système de gestion des dossiers, des états de personnel et des états de paie (responsable, procédures, applications informatiques) des administrations budgétaires et extrabudgétaires et renvoyer à la partie 2.3 du rapport pour le statut des personnels et les éléments fondamentaux des volets de contrôle interne relatifs au personnel (notamment le statut de la fonction publique). Le traitement des administrations extrabudgétaires pour l'indicateur sera explicité. Cette partie générale est importante, car elle conditionne la bonne compréhension des domaines des composantes.

Composante 1

La rédaction suivra l'ordre des points d'analyse préconisés dans la partie « application » dont les résultats sont mentionnés dans le tableau 14. D'abord présenter le système qui assure le respect des autorisations budgétaires de recrutement et de promotion selon les trois modalités retenues comme critères par la notation et les éléments probants disponibles. Puis décrire le système qui assure que toute modification des fichiers de personnel se répercute sur les fichiers des états de paie et les éléments probants disponibles. En croisant ces deux analyses, justifier la notation.

Composante 2

Présenter l'objet de l'analyse et les éléments de fait qu'elle exige (informations détaillées sur les mises à jour des dossiers de personnel et fichiers de paie ; informations détaillées sur les régularisations). Présenter les éléments qui ont pu être réunis et analysés. Evaluer leur fiabilité. Présenter la notation.

Composante 3

Après avoir rappelé les notions utilisées (intégrité et piste d'audit) présenter les règles d'accès aux dossiers et fichiers de paie et les règles de protections assurant l'intégrité des données. Analyser leur application.

Composante 4

Elle doit impérativement commencer par une description des audits réalisés (voir guide 23.4.3) (présentations des éléments d'analyse détaillés dans la partie « application ») et des documents et sources d'information d'où sont tirés ces éléments d'analyse. Elle mentionne ensuite si des suites sont données aux audits. Elle justifie la notation.

Enjeux

- La maîtrise de la masse salariale
- La détection des emplois fictifs
- La détection des fraudes aux promotions

Informations

Documents	Sources
Textes sur les statuts des fonctions publiques.	MFPTLS/DGGFPE
Textes sur les procédures de gestion des dossiers individuelles des agents statutaires et des bases de données sur les personnel et fichiers d'état de paie.	MFPTLS/DGGFPE
Etats des rapprochements périodiques entre les bases de données sur les personnel et les fichiers d'état de paie (dernier état).	MFPTLS/DGGFPE/DGCF/DCP
Etat des mises à jour (liste, montants) des dossiers de personnel et des états de paie (dernier trimestre).	MFPTLS/DGGFPE/DGCF/DCP
Régularisation (ajustements rétroactifs) des rémunérations - montants des « régularisations » et nombres (dernier exercice clos).	MFPTLS/DGGFPE/DGCF/DCP
Documents sur les systèmes de contrôle de l'intégrité des données des dossiers et fichier de paie au moment de l'évaluation (AME).	MFPTLS/DGGFPE/DGCF/DCP/DGT
Audit et contrôle sur les systèmes de contrôle de l'intégrité des données des dossiers et fichier de paie	MFPTLS/DGGFPE/DGCF/DCP/IGE/CC
Les audites des états de paie au cours des trois dernières années (3DEC)	MFPTLSDGGFPE/DGCF/DCP

Entretiens

- DGGFPE
- MFPTLS
- DGCF
- DGP
- Ministères techniques

Questions à poser

- Forces et faiblesses du statut de la fonction publique.
- « Environnement de contrôle » (au sens ISSAI, et du point 1) tableau annexe 2).
- Détection dans le proche passé des erreurs dans le paiement du personnel.
- Détection dans le proche passé des fonctionnaires « fantômes ».
- Procédures de recrutement.

PI-24. Gestion de la passation des marchés
Description

Cet indicateur examine les principaux aspects de la gestion de la passation des marchés. Il porte plus particulièrement sur la transparence des dispositions, l'importance accordée au caractère ouvert et concurrentiel des procédures, au suivi des résultats des marchés attribués et à l'accès aux voies de recours et de réparation. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M2 (MO) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composante et notation

Notes		Critères minima		M2	
24.1. Suivi de la passation des marchés				AC	DEC
A	Les marchés donnent lieu à la constitution de bases de données ou de dossiers qui incluent notamment des informations sur les acquisitions, leur valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels des marchés sont attribués. Les données sont exactes et complètes pour toutes les méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux.				
B	Les marchés donnent lieu à la constitution de bases de données ou de dossiers qui incluent notamment des informations sur les acquisitions, leur valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels des marchés sont attribués. Les données sont exactes et complètes pour la plupart des méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux.				
C	Les marchés donnent lieu à la constitution de bases de données ou de dossiers qui incluent notamment des informations sur les acquisitions, leur valeur et l'identité des soumissionnaires auxquels des marchés sont attribués. Les données sont exactes et complètes pour la majorité des méthodes de passation de marchés de fournitures, de services et de travaux.				
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.				
24.2. Méthodes de passation des marchés				AC	3DEC
A	La valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant le dernier exercice clos représente : 80 % ou plus de la valeur totale des marchés				
B	La valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant le dernier exercice clos représente : 70 % ou plus de la valeur totale des marchés				
C	La valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant le dernier exercice clos représente : 60 % ou plus de la valeur totale des marchés				
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.				
24.3. Accès du public aux informations sur la passation des marchés				AC	DEC
Les principales informations à fournir au public au sujet de la passation des marchés sont :					
1) le cadre juridique et réglementaire régissant la passation de marchés					
2) les plans de passation de marchés publics					
3) les opportunités de soumissions					
4) les marchés attribués (objet, fournisseur et valeur)					
5) les informations sur le règlement des plaintes relatives à la passation de marchés					
6) les statistiques annuelles de passation de marchés.					
A	Tous les principaux éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs représentant tous les marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu.				
B	Au moins quatre des principaux éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs représentant la plupart des marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu.				
C	Au moins trois des principaux éléments d'information sur les marchés passés par les services administratifs représentant la majorité des marchés sont complets et fiables et mis à la disposition du public.				
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.				
24.4. Règlement des litiges en matière de passation des marchés				AC	DEC
Les plaintes sont examinées par un organe qui :					
1) ne participe à aucun titre à la passation des marchés publics ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution ;					
2) ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées ;					
3) applique des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public ;					
4) a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés ;					

5)	rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation ; et,
6)	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).
A	Le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés satisfait tous les critères.
B	Le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés satisfait le premier critère (1) et trois des autres critères.
C	Le système de règlement des litiges concernant la passation des marchés satisfait le premier critère (1) et un des autres critères.
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.

Directives pour l'évaluation

Une grande partie des dépenses publiques est effectuée à travers un système de passation de marchés publics. Lorsque ce système fonctionne bien, les fonds sont rationnellement employés pour acquérir les biens et services nécessaires à la fourniture de programmes et de services par l'état, et tirer le meilleur parti des ressources disponibles. Il importe d'exposer les principes régissant le bon fonctionnement de ce système dans un cadre juridique transparent et bien posé qui énonce clairement les principes, les procédures, les responsabilités et les mécanismes de contrôle. La description du cadre légal de gestion des finances publiques figure dans le corps du rapport PEFA, à la section 2.3. La recherche de transparence et la mise en concurrence, qui favorisent l'obtention de prix justes et raisonnables et l'emploi rationnel des ressources, sont au nombre des grands principes régissant la passation des marchés publics.

Cet indicateur couvre l'intégralité des marchés de fournitures, de services, de travaux publics et de gros investissements d'équipement, qu'ils soient considérés comme dépenses récurrentes ou dépenses d'investissement en capital. Il ne concerne pas le secteur de la défense où l'information est souvent légalement classifiée et confidentielle.

Dans les systèmes décentralisés, cet indicateur peut être évalué d'après les cinq unités de l'administration centrale à l'origine des marchés de plus forte valeur au début du dernier exercice clos. Si les données disponibles ne permettent pas à l'évaluateur d'identifier aisément ces cinq entités, il doit sélectionner les entités représentant le plus gros volume de dépenses annuelles brutes, ce qui recoupe largement la valeur des marchés attribués. bien qu'il puisse s'inspirer à cet effet des indications fournies par les pouvoirs publics, l'évaluateur décide en dernier ressort des entités qui entreront dans l'évaluation. Il indique dans son exposé à partir de quels critères il a sélectionné les entités de l'administration centrale prises en compte dans l'évaluation.

La composante 24.1 évalue dans quelle mesure des dispositions prudentes de contrôle et de notification ont été établies au sein des administrations publiques pour garantir l'utilisation optimale des ressources et promouvoir le bon et régulier emploi des deniers publics. La complétude de l'information renvoie à l'information sur les contrats attribués. L'exactitude et l'exhaustivité de l'information peuvent être évaluées au moyen des rapports d'audit.

La composante 24.2 analyse la part de la valeur totale des marchés attribués avec ou sans mise en concurrence. Un bon système de passation de marchés suppose d'appliquer des méthodes de mise en concurrence, sauf pour les marchés de faible valeur situés en deçà d'un seuil approprié et prédéfini, y compris les situations où la réglementation interdit le recours à d'autres méthodes et celles où les dispositions autorisant d'autres méthodes sont rarement appliquées.

La composante 24.3 examine le degré d'accès du public à une information complète, fiable et à jour sur la passation des marchés. La diffusion générale de l'information sur les appels d'offres et leurs résultats constitue également un élément essentiel de la transparence. Pour produire des données à jour et fiables, le système d'information doit conserver des données sur les transactions concernant les marchés et doit être sécurisé. L'information doit être accessible sans restriction, sans qu'il soit nécessaire de s'inscrire ou de s'enregistrer, et gratuitement. Sauf dispositions contraires justifiées par les circonstances propres au pays, le libre accès à l'information s'entend de la mise en ligne de l'information sur des sites web officiels.

La composante 24.4 évalue l'existence et l'efficacité d'un mécanisme administratif indépendant de règlement des plaintes. Un bon système de passation des marchés prévoit l'accès des parties concernées à ce type de mécanisme dans le cadre du système de contrôle, généralement en plus de la possibilité de saisine des tribunaux. L'efficacité du système passe par l'enregistrement des plaintes et leur règlement diligent, impartial, transparent et indépendant. Les plaintes doivent être promptement résolues pour permettre, s'il y a lieu, d'annuler les décisions d'attribution de marchés. Un système bien conçu fixe des limites aux dédommagements pour manque à gagner ou pour les coûts encourus du fait de la préparation des offres ou des propositions après signature d'un marché. L'efficacité du processus suppose aussi la possibilité de renvoyer les plaintes à une autorité supérieure extérieure. L'exposé doit faire état des éléments requis pour la notation de cette composante et analyser la performance du système au plan qualitatif, notamment l'indépendance du dispositif de règlement des plaintes et la protection des plaignants.

Observations

Cet indicateur est parmi les plus importants, pour les mêmes raisons que celles de la composante PI-23 précédente : les marchés publics sont le support privilégié de la corruption et des détournements de fonds, alors qu'ils conditionnent la qualité de l'achat public – de l'investissement – et la bonne fin de la commande publique.

L'indicateur pose des problèmes spécifiques :

- La prise en compte des entités administratives extrabudgétaires (de façon plus aigüe que pour le PI-23 du fait qu'elles assurent une grande part de l'investissement public).

- La qualité des données et des informations officielles du fait que s'il est un domaine où les apparences juridiques sont souvent très éloignées de la réalité des pratiques des acteurs privés et publics c'est le domaine de la commande publique.

Leur solution exige le recours à des informations spécifiques :

- Les audits spécifiques réalisés par des experts indépendants qui utilisent des méthodes conçues pour détecter les pratiques effectives derrière le respect formel des règles.
- Les évaluations réalisées selon des normes internationales (CPAR/OCDE MAPS).
- Le recueil des opinions des opérateurs privés (les associations d'employeurs, les syndicats professionnels, les ONG..).
- Les rapports des organes de contrôle externe (ISC) et interne. La consultation de ces rapports est fondamentale.
- Le taux d'usage des procédures nationales par les bailleurs et les rapports justifiant leur position (BM et BAD notamment).

La partie narrative doit compléter par des analyses qualitatives, pour leur donner sens, les justifications des notations.

Cet indicateur ne porte pas sur les irrégularités hors, indirectement, la dernière.

Application

Le guide (p. 164) indique que « la description du cadre légal de gestion des finances publiques figure dans le corps du rapport PEFA à la section 2.3. ». Cette partie porte sur l'ensemble du cadre juridique et sa longueur est limitée. Il est recommandé de reprendre plus en détail cet exposé, pour ce qui concerne les marchés publics, dans cet indicateur.

- Présentation du cadre juridique, notamment de ses principes et de son champ d'application, et analyse de ses modifications récentes, notamment par rapport aux objectifs des réformes et plans d'actions (visant à renforcer la place des dispositifs assurant la concurrence, le respect de l'égalité devant la commande publique et la transparence.)
- Quantification des marchés passés par les administrations centrales qui échappent au code des marchés de l'administration centrale (cette évaluation peut être faite à partir de la liste des unités extrabudgétaires de l'administration centrale établie pour l'indicateur PI-6, et d'une évaluation de la part de leurs investissements dans les investissements publics.) et analyse de leur propre réglementation – par rapport au code général.
- Présentation du cadre institutionnel (services chargés de la passation et du contrôle dans les unités budgétaires et extrabudgétaires ; services de l'administration centrale chargés de la passation, des contrôles, de la réglementation, des évaluations, du règlement des différends).

Se pose le problème des systèmes dans lequel les marchés publics sont décentralisés (à tous les niveaux : juridique, institutionnel, statistique...) de telle sorte qu'ils ne peuvent être traités comme faisant un seul système centralisé avec des éléments déconcentrés.

Le guide traite de ce cas (contrairement au cadre qui ne donne aucune indication et n'envisage pas ce cas.) Il prescrit d'utiliser la méthode présentée dans l'encadré ci-joint.

Indication du guide pour les systèmes décentralisés

24:2. Dans les systèmes décentralisés, cet indicateur peut être évalué d'après les cinq unités de l'administration centrale à l'origine des marchés de plus forte valeur au début du dernier exercice clos. Si les données disponibles ne permettent pas aux évaluateurs d'identifier aisément ces cinq entités, ils doivent sélectionner les entités représentant le plus gros volume de dépenses annuelles brutes, ce qui recoupe largement la valeur des marchés attribués. Bien qu'ils puissent s'inspirer à cet effet des indications fournies par les pouvoirs publics, les évaluateurs décident en dernier ressort des entités qui entreront dans l'évaluation. Ils indiquent dans l'exposé à partir de quels critères ils ont sélectionné les entités de l'administration centrale prises en compte dans l'évaluation. En d'autres termes, c'est au niveau du pays que doit être arrêtée la méthode de collecte des données ; les évaluateurs doivent réfléchir à la taille des échantillons, à la qualité des données par rapport à leur quantité et au rapport coût-efficacité. Cette méthode doit être décrite en détail dans le rapport d'évaluation.

Composante 1

Observations

La présentation de la composante qui évoque comme motif de ses normes la nécessité d'établir des « dispositions prudentes de contrôle et de notification » pour une composante qui traite de « suivi » et exclusivement de suivi statistiques (base de données ou de dossiers) peut surprendre. Elle renvoie aux premiers travaux des auditeurs

spécialisés dans les marchés publics qui commencent leurs travaux par un audit des fichiers et bases (sur lesquels ils vont travailler et qui constituent la « matière première de leurs diligences »).

C'est la composante qui pose le plus de problème de notation en raison de la nécessité d'évaluer le caractère « complet et exact » des données.

Par ailleurs, la notation repose sur un critère quantitatif (selon les seuils généraux (« tout », « la plupart », « la majorité »)) qui ne porte pas sur l'ensemble des marchés mais sur les modes de passation (données exactes et complètes pour (« toutes », « la plupart », la « majorité ») des méthodes. L'idée est sans doute de préparer la notation de la composante 2 et de fournir une base complète aux contrôles ex post du respect des règles de passation ; mais le contrôle du respect de ces règles exige des informations allant bien au-delà des informations qui constituent les sous-critères retenus (PV, membres des commissions, motifs d'utilisation d'autres méthodes etc.).

Se pose aussi la question de savoir ce qu'il faut-il entendre par « inexactitude et non exhaustivité » des données. Faut-il y inclure les marchés qui grâce à une irrégularité ou une fraude ne sont pas intégrés dans ces données selon les données effectives mais selon les données déclarées (par exemple à la suite d'un fractionnement). La réponse en première analyse semble négative. L'inexactitude et la non exhaustivité sont à apprécier par rapport aux données déclarées et non pas rapport aux règles à appliquer.

Application

Elle exige :

- L'identification des bases de données (ou de dossiers).
- La classification des données selon le mode de passation ; ces modes de passation ne sont pas définis par le cadre, il faut retenir les modes définis par la réglementation.
- L'observation de la présence des informations sous-tendant la notation, par mode de passation :
 - o Nature de l'acquisition.
 - o Valeur.
 - o Identités des soumissionnaires.
- L'évaluation du caractère « exact et complet » des informations, par mode de passation.

La dernière évaluation (« exactitude et complétude des données ») ne peut se faire, contrairement aux autres, par une simple consultation des textes, des dossiers type, des dossiers et données des bases. Car elle suppose de connaître les marchés qui n'ont pas été enregistrés dans la base.

Le cadre indique que l'exactitude et l'exhaustivité « peuvent » être évalués au moyen des rapports d'audit. Le guide va plus loin (24.1:2) puisqu'il pose que : « Dans le cadre de cette composante, l'expression « les données sont exactes et exhaustives » signifie « tel que constaté » par une garantie tierce, notamment des auditeurs, dont des Institutions supérieures de contrôle (ISC), la direction des marchés, des entreprises, etc ». Cette directive soulève de nombreux problèmes. Sans les expliciter, on retiendra :

- Que les rapports de contrôles, lorsqu'ils existent et lorsqu'ils permettent d'évaluer les critères PEFA, sont des éléments probants incontestables lorsqu'ils sont établis dans des conditions d'indépendance totale (ISC, autorité indépendante, audit d'expert indépendant, évaluation indépendante, etc..) ; dans les autres cas ce sont des éléments probants dont le degré de validité dépend de l'indépendance de leurs auteurs par rapport au système de passation des marchés (notamment les rapports de la direction des marchés). Toutefois, à l'exception des audits spécialisés qui consacrent toujours une partie de leurs travaux à l'analyse des dossiers, les autres audits portent surtout sur le respect de la réglementation.
- Que d'autres éléments de preuve peuvent être utilisés en l'absence de ces contrôles et audits (sinon, cela conduirait à la note D* dans le cas où ces audits et contrôles n'existent pas) à condition qu'ils soient robustes.
- Pour ce dernier cas, il est recommandé d' :
 - o Analyser les règles et conditions du processus administratif de constitution de ces données et dossiers (les données portent sur la phase d'attribution, au moins, mais pas nécessairement sur la phase d'exécution), les outils informatiques utilisés notamment.
 - o Analyser le respect de ces règles (notamment par la qualité des contrôles ex ante et ex post).
 - o Analyser les dispositifs de protection de l'intégrité des données.
 - o Evaluer la part des marchés qui devraient être dans cette (ces) base(s) et qui n'y sont pas (voir ci-dessus notamment, l'observation sur l'évaluation de la part des marchés des unités extrabudgétaires ; mais ceux-ci peuvent être comptés comme respectant les critères s'ils ont leur propre base de données (l'indicateur laissant la place à l'existence de plusieurs bases) et c'est par rapport à leurs bases que doit être calculée la part des marchés ne figurant pas dans ces bases.

Le tableau suivant peut guider la démarche, pour chaque base existante :

Tableau 16 : les données de base des dossiers de marchés publics et leur qualité

Base : XX

[illegible]

Composante 2

Cette composante analyse la part de la valeur totale des marchés attribués avec ou sans mise en concurrence.

La notation passe par :

- L'identification des bases de données existantes susceptibles de fournir des informations sur la répartition des marchés selon les modes de passation (en général, ce sont les mêmes que celles de la composante précédente (mais en aval, car la composante précédente porte aussi sur les dossiers)).
- L'examen des classifications des modes de passation des marchés utilisées (et éventuellement la redélimitation de l'ensemble des modes « faisant appel à la concurrence » au sens du PEFA.
- Le traitement des données (réalisé par l'entité qui gère la base) pour le calcul de la part des marchés dont la passation utilise des méthodes fondées sur la mise en concurrence.

La notation peut être complétée pour alimenter la partie narrative du rapport par des analyses relative au respect des règles des modes de passation :

- Respect des règles de réalisation d'audit et de publication de ces audits.
- Analyse des conclusions des audits existants sur le respect de ces règles (notamment le fractionnement).
- Analyse direct par les évaluateurs du respect des règles de recours au gré à gré figurant dans le code (à partir des données sur ces marchés (montant, motif invoqué)).
- Analyse des marchés passés en deçà des seuils fixés.

Composante 3

Elle porte sur la mise à disposition du public des informations sur les marchés. Le public ici ne recouvre pas seulement les citoyens mais aussi les personnes intéressées. Et leur information ne concerne pas seulement l'exercice de leur droits démocratiques mais aussi l'exercice de leur activité.

L'application est très guidée et mécanique puisqu'elle consiste à remplir un tableau dont les lignes sont constituées des informations prises en compte dans la notation.

Le tableau suivant peut aider à structurer les recherches et analyses

[illegible]

Quelques remarques peuvent aider au bon traitement de cet indicateur :

- Des précisions techniques faites dans le guide :
 - Il faut noter un léger décalage entre le cadre qui privilégie les sites internet comme moyen de communication et le guide qui les met sur le même plan que les autres moyens de communication (journaux...). Il est conseillé de suivre plutôt le cadre et de justifier par les « circonstances propres au pays » le recours à d'autres media.
 - Comme pour la composante 1, le caractère « complet et fiable » signifie « tel que constaté par une garantie tierce — notamment des auditeurs comme des institutions supérieures de contrôle, la direction des marchés, des entreprises, etc. ». Les mêmes observations doivent donc faites (cf. ci-dessus) sur les éléments de preuves susceptibles d'être mobilisés.
 - Le caractère « à jour » doit s'apprécier par rapport au fait que « les informations sur les marchés sont rendues publiques (et le restent) pendant une période de façon à être utiles aux personnes les plus susceptibles de s'en servir et conformément aux pratiques commerciales dans le pays considéré ». Ce critère doit être explicité.
- Il est important d'indiquer les diligences et analyses réalisées.
 - Visites des sites pour vérifier leur existence et leur accès.
 - Utilisation des dates de mises en ligne pour analyser les délais.
 - Analyse des procédures (comme pour la composante 1) administratives et de production des données et de leur contrôle pour apprécier l'exactitude et l'exhaustivité des données.
 - Il est très important de porter une attention particulière, notamment en les vérifiant, à :
 - La publication des offres (opportunités de soumission).
 - la publication des marchés attribués et de ses trois principales caractéristiques (objet, fournisseur et valeur) mais surtout celle du nom de l'attributaire.
 - La publication intégrale et non anonymisée des décisions sur le règlement des plaintes.

Composante 4

Elle porte sur le règlement des litiges pour les marchés publics (organe similaire à celui qui a été étudié dans le cas des impôts dans l'indicateur PI- 19.1.). C'est la seule composante qui aborde indirectement la question de la régularité des passations et exécutions par rapport aux règles. Son approche est cependant limitée (notamment par rapport au précédent PEFA qui englobait l'analyse de l'indépendance de l'organe).

Le tableau suivant du cadre donne des indications sur les six éléments à analyser pour la notation du système de règlement des litiges mis en place.

Tableau 17 : les caractéristiques PEFA d'un système optimal de règlement des litiges

Caractéristique du système	Éléments probants			
1-Ne participe à aucun titre à la passation des marchés publics ou au processus décisionnel conduisant à leur attribution ;	*Textes (code et sur texte sur l'organe) – partie relative aux participants de la procédure de passation (Commission d'appel d'offres, commission d'ouverture des plis etc...). L'organe ne doit pas être mentionné. *L'examen de quelques procès-verbaux peut être utile pour montrer que les textes sont bien appliqués			
2-Ne facture aucune commission constituant un obstacle pour les parties intéressées	*Textes (code et textes sur l'organe) – partie relative au financement de l'organe * Comptes de l'organe			
3-Applique des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public ;	*Textes (code et textes sur l'organe) *Analyse du site de l'organe ou de l'organisme de rattachement (en général agence de régulation) * Visite du site et constats sur la mise à disposition * Analyse de la procédure sur quelques cas (sondage)			
4-A le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés	*Textes (code et textes sur l'organe)			
5-Rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/la réglementation	*Textes (code et textes sur l'organe) *Analyses de toutes les décisions et de leur délai			
	Référence de la décision	Date d'enregistrement de la plainte	Date de la décision	Respect des délais ou non (délai réglementaire = XX)

6-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).	*Textes

Les observations suivantes peuvent guider l'analyse :

- La composante ne porte plus sur l'indépendance de l'organe (et donc les critères de l'indépendance habituels n'ont pas à être vérifiés) ; toutefois il est recommandé (pour la partie narrative de la rédaction) d'analyser la composition de l'organe (dont la présidence, et la participation des professionnels et des experts indépendants).
- La composante ne porte pas non plus sur l'activité et l'impartialité de l'organe ; toutefois il est aussi recommandé (pour la partie narrative de la rédaction) d'analyser le nombre de recours déposés et traités et la nature des décisions rendues : et d'en faire une synthèse dans le tableau suivant :

Tableau 18 : analyse des plaintes déposées à l'organe de règlement des litiges :

Nombre de plaintes déposées	Nombre de plaintes non admises (non recevables)	Plaintes traités	
		Nombre de plaintes rejetés	Nombre de plaintes acceptés

Rédaction

Précédant les parties relatives aux composantes, une partie générale rappelle le contexte juridique et institutionnel et traite de la question du champ (évaluation de la part des marchés des unités extrabudgétaires de l'administration centrale non soumises au code dans l'ensemble des marchés). Elle mentionne les documents d'audit et d'évaluation existants et les suites qui leur ont été données, ainsi que les réformes récentes ou en cours.

Composante 1

La rédaction de la composante décrit les bases et dossiers qui existent (entité qui les détient, raison de leur constitution). Elle évalue ensuite, par type de procédure, le nombre et le montant des marchés dont les données ne sont pas dans ces bases (voir ci-dessus) et qui devraient y être. Elle se prononce sur la présence dans ces bases des indications qui sous-tendent la notation (acquisition, valeur, identité des soumissionnaires). La rédaction, ensuite, doit porter sur la difficile question de l'exactitude et l'exhaustivité des données de ces bases. Elle peut être ainsi organisée : référence aux audits (s'il n'y en a pas, rappeler la réglementation et signaler son non respect éventuel) ; présentation de leurs conclusions sur l'exactitude et l'exhaustivité des données des bases et dossiers. Présentation des conditions de constitution des bases et dossiers et de leur lien avec les conditions administratives de passation. Analyse de la qualité de ces procédures et de leur contrôle, notamment des pièces soumises au contrôle financier. Au vu de ces examens une évaluation sur l'exactitude et l'exhaustivité des données des bases et dossiers peut être présentée et la notation réalisée. Un rapide résumé sur l'obligation de réaliser des audits sur le respect des règles du code des marchés publics et sur les conclusions de ceux qui ont été faites peut constituer une partie « narrative » utile, hors notation.

Composante 2

La rédaction décrit brièvement les bases de données et présente sous forme de tableau les nombres et montant des marchés selon le mode de passation (selon les classifications en usage dans les textes nationaux) par base. Elle indique les modes entrant dans la catégorie des modes « faisant appel à la concurrence » et établit la notation selon les critères de la composante. Elle évalue (grâce aux analyses de la notation de la composante précédente) si les données sont fiables (en faisant bien attention au fait que les évaluations ne portent pas sur les mêmes données (la composante précédente portait sur les données par mode ici elle porte sur les données relatives au seul mode de passation fondé sur la mise en concurrence par rapport au total). Un rapide résumé des audits sur le respect des règles de mise en concurrence peut être utile. Une analyse rapide des conditions d'utilisation du gré à gré peut apparaître souhaitable. Comme la présentation (souhaitée par le guide ; 24.2.2) de la valeur totale des marchés exécutés en deçà des seuils.

Composante 3

La rédaction doit s'adapter au moyen de communication principal existant (en privilégiant le site). Le tableau doit être présenté (avec les réponses documentées aux différents critères et éléments probants, y compris les vérifications faites) et commenté. Une analyse particulière doit être développée sur le caractère exact et complet des données.

Composante 4

La rédaction doit aller au-delà des commentaires du tableau fondant la notation. Elle insistera au préalable sur l'enjeu structurel d'un organe de règlement des différends. Elle continuera par une présentation générale de l'organe (composition, règles de fonctionnement, compétences, procédures), de son activité et de ses décisions (tableau ci-dessus 17). Elle s'achèvera par les commentaires du tableau 18 ci-dessus, inséré dans le texte, y compris la colonne sur les éléments probants.

Enjeux

- L'égalité devant la commande publique.
- Achat aux meilleures conditions des biens et services par l'Etat.
- Lutte contre la corruption.
- Secteur des entreprises du BTP dynamique et intègre.

Informations

Documents	Source
Code des marchés publics et textes liés (d'application et d'opérationnalisation)	ARMP
Programmes de réforme récents et plans d'actions et évaluations de leur mise en œuvre	ARMP
Bases de données sur les modes de passation (nombre, montant, par mode de passation)	ARMP/CNM
Rapport annuel sur la passation des marchés publics pour les trois derniers exercices (3DEC)	ARMP/CNM
Audits, rapport, enquêtes évaluation sur les marchés publics (dont audit spécialisé, CPAR, MAPS, Inspections générales, ISC,) pour les trois derniers exercices clos (3DEC)	ARMP/CC/DIGE/DBIFA/OI
Textes sur le mécanisme de règlement des plaintes et l'organe de règlement des différends	ARMP
Etat des dossiers de suivi des plaintes à l'organe de règlement des litiges (données sur le nombre de plaintes reçues et réglées (en faveur respectivement des plaignants et des entités chargées de la passation des marchés) pour les trois derniers exercices clos (3DEC).	ARMP

Entretiens

- ARMP
- CNM
- Société civile
- Organisations professionnelles

Questions à poser

- La connaissance de l'application des règles et des irrégularités commises
- Nombre d'entreprises qui ne se présentent pas aux AO délibérément.
- L'usage par les OI des procédures nationales.

PI-25. Contrôles internes des dépenses non salariales

Description

Cet indicateur mesure l'efficacité des contrôles internes généraux des dépenses non salariales. Les contrôles spécifiquement axés sur les salaires des fonctionnaires font l'objet de l'indicateur Pi-23. L'indicateur comprend trois composantes et applique la méthode M2 (MO) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Note	Critères minima	M2	
25.1. Séparation des fonctions		AC	AME
A	Une séparation appropriée des fonctions est prévue tout au long du processus de dépenses. Les responsabilités sont clairement définies.		
B	Une séparation appropriée des fonctions est prévue tout au long du processus de dépenses. Les responsabilités sont clairement définies pour la plupart des étapes clés, même si une clarification peut être nécessaire dans un petit nombre de domaines.		
C	Une séparation appropriée des fonctions est prévue tout au long du processus de dépenses. Les responsabilités importantes pourraient être mieux définies.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
25.2. Efficacité du contrôle des engagements de dépenses		AC	AME
A	Un dispositif complet de contrôle des engagements de dépenses a été mis en place et limite efficacement les engagements aux disponibilités indiquées dans les projections et aux allocations budgétaires approuvées.		
B	Des mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies et limitent efficacement les engagements aux disponibilités indiquées dans les projections et aux allocations budgétaires approuvées pour la plupart des catégories de dépenses.		
C	Des mesures de contrôle des engagements de dépenses ont été établies, mais n'offrent qu'une couverture et une efficacité partielles.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
25.3. Respect des règles et procédures de paiement		AC	AME
A	Tous les paiements sont effectués conformément aux procédures ordinaires. Toutes les exceptions sont dûment autorisées au préalable et justifiées.		
B	La plupart des paiements sont effectués conformément aux procédures ordinaires. La majorité des exceptions sont dûment autorisées et justifiées.		
C	La majorité des paiements sont effectués conformément aux procédures ordinaires. La majorité des exceptions sont dûment autorisées et justifiées.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Cet indicateur porte sur les dépenses non salariales et couvre les engagements de dépenses et les paiements au titre des fournitures et des services, la rémunération de la main d'œuvre temporaire et les indemnités discrétionnaires payées au personnel. Il englobe une large gamme de processus et de types de paiement pour l'ensemble de l'administration centrale, dont la séparation des tâches, le contrôle des engagements et le contrôle des paiements. L'étendue des processus non salariaux, la diversité des dépenses et le nombre de personnes impliquées accroissent le risque d'une application incorrecte et/ou irrégulière, voire détournée, des procédures et des contrôles établis. Il est donc particulièrement important que les évaluateurs déterminent s'il existe ou non des contrôles efficaces.

La preuve de l'efficacité du système de contrôle interne peut être apportée au moyen d'entretiens avec les contrôleurs financiers de l'État ou autres responsables de haut niveau, des rapports établis par les auditeurs internes et externes ou encore des procès-verbaux des réunions du comité d'audit, s'il existe. Les procès-verbaux des réunions de gestion et les rapports financiers régulièrement préparés pour les directions permettent aussi d'apprécier le degré de contrôle des dépenses hors salaires. Les examens ou enquêtes spécifiquement réalisés à la demande des directions au sujet des systèmes de passation de marchés ou de tenue de la comptabilité peuvent également constituer une source d'informations utiles.

Il faut en outre vérifier, dans toute la mesure du possible, l'existence de manuels de procédures, d'instructions, etc. Les rapports comptables réguliers et exceptionnels — par exemple les rapports sur les factures acquittées et en souffrance ainsi que les rapports sur les taux d'erreur et de rejet établis dans le cadre des procédures financières, les contrôles d'inventaire, etc. — peuvent également faciliter la notation de cette composante, de même que les réunions avec les directeurs et le personnel pour déterminer leur degré de connaissance et de compréhension des contrôles internes. Les organisations où les employés sont au fait de la nature et de la raison d'être des contrôles disposent généralement de systèmes de contrôles internes mieux conçus et plus efficaces.

Des exceptions ou des dérogations répétées peuvent être le signe d'éventuelles fraudes ou de la nécessité de réévaluer les procédures et politiques en vigueur. La mise en évidence de toute situation inhabituelle doit déclencher une enquête menée par la partie compétente et l'adoption de mesures correctives, si nécessaire.

La composante 25.1 évalue s'il existe une séparation des fonctions, laquelle constitue un élément fondamental du contrôle interne pour empêcher des agents ou groupe d'agents d'être en position de commettre et de dissimuler des erreurs ou des actes frauduleux dans le cadre de leurs fonctions. Les fonctions incompatibles qu'il convient de séparer sont principalement : a) l'autorisation ; b) l'enregistrement ; c) la conservation des actifs ; et d) les opérations de rapprochement ou les audits.

La composante 25.2 évalue l'efficacité du contrôle des engagements de dépenses. Ce processus fait l'objet d'une composante distincte étant donné l'importance de ces contrôles destinés à s'assurer que les obligations de paiement de l'État restent en deçà des allocations budgétaires (telles que révisées) et des disponibilités de trésorerie données dans les projections, ce qui permet d'éviter la constitution d'arriérés (voir l'indicateur PI-13). Les administrations qui se sont dotées de règles budgétaires détaillées et ont accès à des marchés obligataires bien développés n'ont parfois aucune difficulté à financer les fluctuations des flux de trésorerie et peuvent dès lors se borner à limiter les engagements aux seuls crédits budgétaires annuels, tandis que les administrations opérant dans d'autres contextes sont souvent contraintes d'imposer aux organismes gérant des fonds publics des limites d'engagement sur des périodes bien plus brèves, en fonction des liquidités réellement disponibles et de prévisions robustes pour le court terme.

La composante 25.3 évalue le degré de conformité avec les règles et procédures de contrôle des paiements d'après les éléments d'information disponibles. À cet effet, les évaluateurs doivent se reporter au système de gestion de l'information, aux registres du Trésor et aux autres registres tenus par le ministère des Finances ou par les ministères compétents. Ils peuvent procéder par échantillonnage en considérant les cinq unités budgétaires les plus importantes au regard des dépenses brutes engagées durant le dernier exercice clos. Si les données ne sont pas disponibles ou sont décentralisées, les évaluateurs peuvent s'appuyer sur les rapports d'audits internes ou externes ou sur d'autres études susceptibles de leur fournir les meilleures estimations disponibles.

Observations

L'objet de cet indicateur est absolument fondamental : il porte sur les contrôles de la dépense et donc : sur les mécanismes qui permettent de respecter les autorisations parlementaires ; sur la lutte à leur source contre les détournements de fonds publics ; sur la rapidité d'exécution des dépenses ; sur les mécanismes qui permettent d'éviter les erreurs (de liquidation, d'imputation, de créancier) ; sur la lutte contre la corruption ; sur le respect des règles de la dépenses publiques. Il ne porte pas, ou ne devrait pas porter, sur la gestion de la liquidité (cash) par d'autres moyens que la gestion de la trésorerie.

Son champ est très large puisqu'il porte sur l'ensemble de l'administration centrale, y compris donc les unités extrabudgétaires et les financements sur fonds externes. La présentation sera centrée sur les administrations budgétaires et des compléments seront ajoutés sur le traitement des unités extrabudgétaires et les financements sur fonds externes.

Il semble que, là plus qu'ailleurs, la partie narrative ne doive pas se limiter aux justifications de la notation. En effet, cette dernière ne permet pas d'évaluer dans toutes ses dimensions (notamment sa rapidité et sa souplesse, sa lourdeur (multiplication des contrôles) l'objet de l'indicateur – l'efficacité de la chaîne de la dépense – ni n'oblige à toutes les analyses demandées par l'indicateur et explicitées dans sa présentation comme l'encadré ci-dessous le suggère, analyses qui paraissent en effet indispensables mais que n'imposent pas les notations.

Les diligences préconisées dans la présentation de l'indicateur

La preuve de l'efficacité du système de contrôle interne peut être apportée au moyen d'entretiens avec les contrôleurs financiers de l'État ou autres responsables de haut niveau, des rapports établis par les auditeurs internes et externes ou encore des procès-verbaux des réunions du comité d'audit, s'il existe. Les procès-verbaux des réunions de gestion et les rapports financiers régulièrement préparés pour les directions permettent aussi d'apprécier le degré de contrôle des dépenses hors salaires. Les examens ou enquêtes spécifiquement réalisés à la demande des directions au sujet des systèmes de passation de marchés ou de tenue de la comptabilité peuvent également constituer une source d'informations utiles.

Il faut en outre vérifier, dans toute la mesure du possible, l'existence de manuels de procédures, d'instructions, etc. Les rapports comptables réguliers et exceptionnels — par exemple les rapports sur les factures acquittées et en souffrance ainsi que les rapports sur les taux d'erreur et de rejet établis dans le cadre des procédures financières, les contrôles d'inventaire, etc. — peuvent également faciliter la notation de cette composante, de même que les réunions avec les directeurs et le personnel pour déterminer leur degré de connaissance et de compréhension des contrôles internes. Les organisations où les employés sont au fait de la nature et de la raison d'être des contrôles disposent généralement de systèmes de contrôles internes mieux conçus et plus efficaces.

Application

Cette analyse de l'application est menée pour un système dit « continental » (par opposition aux systèmes dits « anglo-saxons ») (le guide p. 172 utilise le terme de « code Napoléon »).

On utilisera identiquement les termes de « procédures de la dépense » et de « chaîne de la dépense ».

De façon générale, pour les trois composantes, les analyses suivantes sont à mener :

- Identifier et dresser la liste de tous les textes portant sur les procédures administratives de la dépense et les parties qui y consacrent.

- Textes généraux (lois organiques, règlement général de la comptabilité publique, décrets spécifiques sur les procédures dérogatoires, exceptionnelles, d'urgence, etc...)
 - Les manuels, guides opérationnels.
 - Les manuels informatiques.
- Mener les analyses juridiques des procédures de dépenses depuis l'engagement jusqu'au paiement et ses phases intermédiaires de liquidation et d'ordonnancement :
 - A partir des textes généraux (notamment le « règlement général de la comptabilité publique » ou équivalent).
 - A partir des textes opérationnels (manuels, guides, etc...).
 - A partir des manuels informatiques.
- Analyser l'application des règles par les différents responsables.
 - À partir des visites sur place des services et des démonstrations.
 - À partir de l'examen de dossiers (notamment aux stades des contrôles (par le contrôleur des engagements, par le comptable)).
- Analyser les indicateurs d'efficacité non pris en compte dans la notation :
 - Délais des opérations sur toute la chaîne de la dépense.
 - Taux d'ordonnancement ou de demande de paiement par trimestre.
 - Délais légaux et réels de la période complémentaire.

Cette analyse doit s'achever par une présentation détaillée des différentes procédures en distinguant les volets administratifs (responsabilités) et les modalités d'enregistrement des opérations (pour la comptabilité, le contrôle ou l'audit et l'information). Elle pourrait prendre la forme du tableau suivant dans lequel chaque ligne pourrait être déclinée (en ajoutant des lignes) et dans chaque case seraient indiqués les services et les responsabilités et le numéro d'ordre de l'opération :

Tableau 19 : analyse des procédures de dépenses hors frais de personnel

Opération administrative	
Opération d'enregistrement	

[illegible]

Ce tableau qui sert de base à l'évaluation et à la notation ne se limite pas aux grandes fonctions, mais comme l'indique clairement le guide pour la composante 1:

Séparation des fonctions
25.1:1. Cette composante évalue s'il existe une séparation des fonctions..... Les fonctions incompatibles qu'il convient de séparer sont principalement : a) l'autorisation ; b) l'enregistrement ; c) la conservation des actifs ; et d) les opérations de rapprochement ou les audits¹¹. Ainsi :
• Les agents qui préparent les dossiers d'appel d'offres doivent être différents de ceux qui analysent les offres. • La personne qui signe un marché ou un contrat doit être différente de celle qui enregistre cette opération dans le système. • La personne autorisant le paiement doit être différente de celle effectuant le paiement.
25.1:2. Dans les pays appliquant le code Napoléon, la définition de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de trésorier-payeur général dans la réglementation nationale (par exemple le Code de comptabilité publique dans les pays francophones) ne suffit pas pour justifier la note A.
Guide

Composante 1

La notation repose sur l'analyse faite pour l'ensemble du champ. Les distinctions entre les notations A, B, C reposent sur des seuils de « quantités d'opérations » pour lesquelles des responsabilités « ne sont pas clairement définies » (la notions de « non clairement définie » n'est pas précisée par le guide ((« une clarification pourrait être nécessaire dans *un petit nombre de domaines* », (B) ; *les responsabilités importantes* pourraient être mieux définies (C).).

L'analyse doit en toute rigueur se limiter aux textes (la formulation est « prévue » et non « mis en œuvre »).

Composante 2

La composante 2 évalue la qualité du contrôle des engagements de dépenses (souvent appelé « contrôle financier » par rapport à deux critères : 1) le respect des autorisations budgétaires et 2) les disponibilités « indiquées dans les projections ». Contrairement à la composante précédente, celle-ci ne doit pas se limiter aux règles mais doit porter sur les pratiques effectives ((« mis en place » composante 1 ou « établies », composante 2)) ce qui suppose un moyen de les observer. Il faut traiter séparément ces deux volets.

Le contrôle du respect des autorisations budgétaires des engagements de dépenses

Ce volet peut ainsi être traité.

- Analyser les textes qui fondent ce contrôle et analyser leurs clarté, précision et exhaustivité
- Analyser comment ce contrôle s'opère (à quel moment, avec quel outil (informatique ou non ; visa bloquant ou non ; sanction du non-respect ; sanction de l'insuffisance de contrôle), le contrôle auquel il est soumis (ISC) et les sanctions de ses défaillances.
- Evaluer l'exercice effectif de ce contrôle. En fait, il faut bien distinguer PI-18.4 de cette composante (PI-18.4 porte sur le respect des règles de modifications des autorisations pas sur le respect des autorisations elles-mêmes, ce qui est différent).

Le contrôle des disponibilités indiquées dans les projections.

Ce volet de l'indicateur suppose de mener les analyses suivantes :

- Existe-t-il une base juridique à un tel contrôle (en général dans les systèmes « francophones » une telle base n'existe pas).
- Le contrôleur des engagements, s'attache-t-il à faire un tel contrôle ?
- Si oui définir les bases opérationnelles :
 - o Quels principes (comment sont définies les « disponibilités prévues » dont il doit s'assurer qu'elles ne sont pas dépassées ?)
 - o De quels outils dispose-t-il pour exercer ce contrôle ?
 - o Quels sont les taux de rejet ?
- Définir les éléments probants d'un tel contrôle :
 - o Présentation des opérations de contrôle sur les sites des contrôles.
 - o Contrôles automatiques informatiques (impossibilité de dépasser les limites prévues)

Cette analyse doit être étendue aux unités extrabudgétaires de l'administration centrale et aux financements sur fonds externes et procédures dérogatoires.

¹¹ Il nous semble toutefois que la séparation des audits et leur analyse doit être traitée dans la composante suivante PI-26.

Composante 3

Cette composante est difficile à servir. Pour de multiples raisons.

La première est « politique ». En général les procédures dérogatoires sont utilisées pour tourner la réglementation et les services sont réticents à fournir des informations sur elles, ils peuvent même parfois faire obstruction.

La seconde est théorique. Il n'est pas aisé de déterminer ce qu'il faut entendre par « procédure ordinaire » et donc par procédure qui ne l'est pas et est donc « dérogatoire ». Tous les systèmes de GFP définissent des procédures qui n'entrent pas dans la catégorie de la « procédure ordinaire » (au sens de procédure de référence) mais qui sont pourtant ordinaires (au sens où elles sont courantes).

Telles sont par exemple :

- Régie d'avance.
- Dépenses payables d'avances.
- Dépenses payables sans ordonnancement préalable (salaires (hors du champ de cet indicateur), emprunt, subventions).

La démarche pourrait être la suivante :

- Identifier les dépenses qui n'entrent pas dans la catégorie des dépenses constituant la procédure ordinaire.
- Les caractériser selon le tableau suivant :

Tableau 20 : les dépenses qui n'entrent pas dans la procédure ordinaire

Type de procédure	Textes	Nature des dépenses	Conditions		Justification de la dérogation (motifs et pièces justificatifs accompagnant les paiements)	Procédure de Régularisation (1)	Nombre de paiements	Montant des paiements
			Autorisation préalable	Autres				
Dépenses payables sans ordonnancement préalable								
Etc...								

(1) Notes : description des procédures de régularisation

- Ce tableau doit être rempli à partir des textes et des données fournies par les services (payeur et caissier).
- La colonne « procédure de régularisation » doit donner lieu à des analyses précises en note au tableau.
- Les évaluateurs devront vérifier :
 - o Que le total des dépenses selon les procédures normales et dérogatoires est total aux dépenses totales.
 - o Que la réglementation est bien respectée à partir des audits, contrôles et enquêtes existantes sur ce sujet et à partir de présentation dans les services et l'examen de quelques dossiers.
- Déterminer les dépenses n'entrant pas dans la procédure normale au sens de la composante (par exemple n'y pas compter le paiement des remboursements d'emprunts).

Rédaction

Une partie générale présente le système dans ses principales lignes à partir des textes (référéncés précisément) pour la procédure normale et les procédures différentes de la procédure normale en explicitant ce qui les en distingue. Elle pourrait présenter les principales fonctions (hors l'audit interne) distinguées, les responsables qui les exercent et les sanctions qu'il encourent en raison de leur responsabilité. Cette analyse développe la présentation qui les concerne du contrôle interne dans les parties 2.3 et 2.4, 4.2 et annexe 2 (dont ils constituent un volet central). Elle pourrait présenter les rapports, audits et réformes en cours ou passées qui ont été consacrées au contrôle des dépenses non salariales et leurs principales conclusions. Elle pourrait enfin, s'achever sur une rapide présentation de la méthode utilisée (entretiens, visites, présentation, méthodes d'analyse).

Composante 1

La rédaction doit présenter les appréciations sur la séparation des fonctions et la clarté des responsabilités en se limitant d'abord aux grandes fonctions présentées dans la partie générale ci-dessus.

Elle doit ensuite sur la base des analyses définies ci-dessus (cf. application composante 1) faire la même analyse pour les sous-fonctions et responsabilités de second niveau et de troisième niveau (agents chargés des opérations de base).

Composante 2

La rédaction présentera d'abord la fonction de contrôle des engagements, son organisation institutionnelle et territoriale, ses compétences, ses moyens, ses responsabilités et les sanctions auxquelles son responsable peut être soumis dans le cas de manquement. Elle présentera les conclusions des analyses relatives au respect des autorisations. Et elle présentera les outils utilisés par le contrôleur des engagements pour vérifier le respect des limites des prévisions de disponibilités et les conditions de leur mise en œuvre. Elle présentera alors la notation et mentionnera les inquiétudes qu'elle peut susciter sur le fond, compte tenu du deuxième sous-critère (contrôle des disponibilités), et rappellera la note relative au seul premier sous-critère.

Composante 3

La notion de procédure dérogatoire sera précisée et les données tirées du tableau 20 seront commentées. La notation sera justifiée sur la base de cette analyse.

Enjeux

- Respect des prérogatives du parlement.
- Respect des règles de finances publics assurant ses sécurités et ses prérogatives de puissance publique (dépenses motivées, fonds non détournés, paiement après service fait, responsabilité fonctionnelle) .
- Gestion de la trésorerie et de la non accumulation d'arriérés.

Informations

Documents (procédures de dépenses = chaîne de la dépense)	Source
Textes généraux (y compris décret sur les finances publiques) sur les procédures de dépense (fonctions, responsabilité, procédures, pièces justificatives)	DGB/DGT/DGCF/DCP/DGAI/DSI
Manuels et guides sur les procédures administratives de dépense sur l'ensemble de la chaîne pour toutes les opérations	DGB/DGT/DGCF/DCP/DGAI/DSI
Manuels et guides sur les procédures informatiques de dépense sur l'ensemble de la chaîne pour toutes les opérations	DGB/DGT/DGCF/DCP/DGAI/DSI
Textes sur les procédures dérogatoires, exceptionnelles, d'urgence, les régies de dépenses, dépenses sur fonds extérieurs, des unités extrabudgétaires (voir PI-6) et montants.	DGB/DGT/DDP
Etats des dépenses par procédures (pour les trois derniers exercices clos, les données du seul dernier seront utilisées pour la notation)	DCP/ACCT
Rapports, enquêtes, études, propositions de réforme, bilan des réformes sur la chaîne de la dépense	IGE/DGCF/DCI/DBIFA/CNM/.DGAI/Ministères techniques /PTF

Entretiens

- DGB
- DGT
- DCP
- DGAI
- DSI
- DBIFA
- Les organisations professionnelles

Questions à poser

- Les inefficacités de la chaîne de la dépense.
- Les risques.
- La régularité des procédures dérogatoires, leur suivi et leur mode de régularisation.

PI-26. Audit interne

Description

Cet indicateur évalue les normes et procédures appliquées aux audits internes. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M1 (MF) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M1	
26.1. Portée de l'audit interne		AC	AME
A	L'audit interne est opérationnel pour toutes les entités de l'administration centrale.		
B	L'audit interne est opérationnel pour les entités de l'administration centrale à l'origine de la plupart des dépenses budgétisées ainsi que pour les entités de l'administration centrale qui recouvrent la plupart des recettes publiques budgétisées.		
C	L'audit interne est opérationnel pour les entités de l'administration centrale à l'origine de la majorité des dépenses budgétisées ainsi que pour les entités de l'administration centrale qui recouvrent la majorité des recettes publiques budgétisées.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
26.2. Nature des audits et normes appliquées		AC	AME
A	Les activités d'audit interne sont axées sur l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des contrôles internes. Un processus d'assurance de la qualité a été établi au sein de la fonction d'audit interne et les activités d'audit répondent aux normes professionnelles, notamment en mettant l'accent sur les aspects à haut risque.		
B	Les activités d'audit interne sont axées sur l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des contrôles internes.		
C	Les activités d'audit interne sont essentiellement axées sur la conformité financière.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
26.3. Conduite d'audits internes et rapports d'audit		AC	3DEC
A	Il existe des programmes d'audit interne. Tous les audits prévus sont menés à bien, comme en attestent les rapports communiqués aux parties concernées.		
B	Il existe des programmes d'audit annuel. La plupart des audits prévus sont menés à bien, comme en attestent les rapports communiqués aux parties concernées.		
C	Il existe des programmes d'audit annuel. La majorité des audits prévus sont menés à bien, comme en attestent les rapports communiqués aux parties concernées.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
26.4. Suite donnée aux audits internes		AC	3DEC
A	La direction apporte une réponse complète à l'ensemble des recommandations d'audit pour toutes les entités contrôlées dans les 12 mois suivant la production du rapport d'audit.		
B	La direction apporte une réponse partielle aux recommandations d'audit pour la plupart des entités contrôlées dans les 12 mois suivant la production du rapport d'audit.		
C	La direction apporte une réponse partielle aux recommandations d'audit pour la majorité des entités contrôlées.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Les directions doivent être dûment et régulièrement informées de la performance des dispositifs de contrôle interne au moyen d'une fonction d'audit interne (ou de tout autre mécanisme de suivi des systèmes). Cette fonction doit appliquer une démarche systématique et structurée pour évaluer et améliorer l'efficacité de la gestion des risques et des processus de contrôle et de gouvernance. Dans le secteur public, cette fonction vise essentiellement à garantir la suffisance et l'efficacité des contrôles internes ; la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles ; l'efficacité et l'efficience des opérations et des programmes ; la protection des actifs ; et le respect des lois, des réglementations et des contrats. L'efficacité des processus de gestion des risques de contrôle et de gouvernance doit être évaluée au regard de normes professionnelles telles que les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, définies par l'Institut des auditeurs internes. Ces normes prévoient notamment : a) le caractère approprié de la structure, particulièrement en ce qui concerne

l'indépendance professionnelle ; b) la portée suffisante du mandat et de l'accès à l'information et le pouvoir de faire rapport ; et c) l'utilisation de méthodes d'audit professionnelles, dont les techniques d'évaluation des risques.

La mission d'audit interne peut être assurée par un organisme dont le mandat s'étend à toutes les entités de l'administration centrale ou par des structures distinctes propres aux différentes entités de l'administration centrale. L'efficacité globale de tous ces organismes d'audit constitue la base de notation de cet indicateur.

Dans certains pays, les fonctions d'audit interne se limitent à la vérification préalable des transactions, que l'on considère ici comme partie intégrante du système de contrôle interne, faisant l'objet de l'indicateur PI-25.

S'agissant des composantes 26.1, 26.3 et 26.4, l'interprétation des termes « tous/toutes », « la plupart » et « la majorité » utilisée dans d'autres directives du PEFA s'applique également aux systèmes centralisés. Dans les systèmes décentralisés ou en l'absence d'informations complètes, il convient de recourir à une approche par échantillonnage axée sur les cinq principales unités budgétaires ou institutionnelles au regard des dépenses brutes engagées durant le dernier exercice clos. Pour attribuer la note A, les cinq unités doivent satisfaire les critères définis. Pour l'obtention des notes B et C, ces critères doivent être satisfaits par respectivement quatre et trois unités.

La composante 26.1 évalue dans quelle mesure les entités publiques sont soumises à un audit interne. Cette évaluation est faite en mesurant la part que représentent dans le total des dépenses ou des recettes, celles des entités faisant l'objet d'audits annuels, que des audits de grande ampleur aient été réalisés ou non.

Les caractéristiques habituelles d'une fonction d'audit opérationnelle sont l'existence de lois, réglementations et/ou procédures ainsi que l'existence de programmes d'audit, d'une documentation et de rapports d'audit et d'un suivi d'audit qui contribuent tous à l'atteinte des objectifs d'audit interne, tels que décrits dans les normes internationales. La nature exacte des audits peut varier d'un pays à l'autre. L'évaluateur devra apprécier dans quelle mesure les dispositions et les activités engagées suffisent à apporter la preuve d'une fonction d'audit opérationnelle.

La composante 26.2 évalue la nature des audits réalisés et le degré d'adhésion aux normes professionnelles. Lorsque les activités d'audit portent uniquement sur la conformité des états financiers (fiabilité et intégrité des informations financières et opérationnelles et respect des règles et procédures), la fonction d'audit interne n'offre qu'une assurance limitée quant au caractère adéquat et à l'efficacité des contrôles internes. Il faut une démarche plus globale et la preuve d'un processus d'assurance qualité pour attester du respect des normes professionnelles.

La composante 26.3 évalue les éléments attestant l'existence d'une fonction efficace d'audit interne (ou de suivi des systèmes), comme en témoignent la préparation de programmes d'audit annuels et leur mise en œuvre effective, notamment la disponibilité de rapports d'audit interne.

La composante 26.4 examine l'ampleur des suites données par les directions aux conclusions des audits internes. L'existence de suites est cruciale étant donné qu'une absence d'action ôterait toute raison d'être à la fonction d'audit interne. Apporter une réponse signifie que les directions commentent les recommandations des auditeurs et, s'il y a lieu, qu'elles prennent les mesures appropriées pour leur donner suite. L'audit interne permet de valider l'utilité des suites données.

L'absence de fonction d'audit implique l'attribution de la note D à la composante 26.1. Dans ce cas, la mention « sans objet » doit être indiquée pour les composantes 26.2, 26.3 et 26.4. La note globale est alors un D.

Observations

Cet indicateur soulève d'importantes difficultés d'application dues au fait qu'il porte sur un type de contrôle (ou d'audit) très précis, dont le développement est récent dans l'administration, qui souvent n'est pas complètement déployé et qui coexiste (parfois dans la même institution) avec des formes de contrôles (d'audit) voisins mais de natures différentes : les contrôles des inspections ministérielles (IGF, quand elle existe, IGE, IST (dont IGT (DBIFA à Madagascar) CNM,) etc....

Deux cas peuvent se présenter :

- Un service, un organe spécial, a été récemment créé pour exercer la fonction d'audit interne (qui apparaît souvent dans son nom). En général, il a été conçu selon les normes de l'audit interne (IIA, IFAC), son organisation, ses fins, ses méthodes. Il est probable, bien qu'il faille s'en assurer qu'il peut être considéré d'emblée comme auditeur interne.
- Un service, un organe spécial (inspection par exemple, notamment l'IGE, l'IGF, IGT, les IST) a été créé avant la période de développement de la fonction d'audit interne dans l'administration, sur le modèle de l'inspection. Il ne doit pas être considéré a priori comme un auditeur interne, comme le montre le tableau suivant qui analyse de façon schématique la différence entre la fonction d'audit et la fonction d'inspection.

Tableau 21 : comparaison audit et inspection

	Audit interne	Inspection
Définition	C'est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribue à lui donner de la valeur ajoutée. L'activité d'audit interne aide cette organisation à atteindre ses objectifs -En évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise. -Et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.	C'est un examen indépendant, réalisé par une personne compétente, d'une situation, activité, fonction donnée ou d'un système, ayant pour but de vérifier la conformité des activités/opérations avec les normes légales et réglementaires et avec les instructions administratives auxquelles les entités inspectées sont soumises
Philosophie	Donne une assurance sur le degré de maîtrise des opérations et recherche l'amélioration des processus de gestion. Objectif : gestion efficace, effective, économe et sure.	A pour but de vérifier l'application des règles. Objectif : gestion régulière.
Positionnement	Placé auprès des gestionnaires (par exemple un directeur général, un secrétaire général...) Il est un des éléments de l'entité de gestion à laquelle il apporte son aide.	Placée auprès du Ministre pour lui faire rapport sur toutes les structures placées sous l'autorité, la tutelle ou le contrôle du Ministre. Elle est dans une position externe par rapport aux structures contrôlées (même si elles sont au sein du ministère).
Démarche	Les audits peuvent être de performance ou d'assurance. Ces derniers incluent mais dépassent le contrôle de la régularité (utilisation adéquate des moyens, normes, bonnes pratiques pour atteindre le but assigné). Les missions d'audit peuvent permettre de détecter des indices de fraude mais leur recherche n'est pas la finalité de ces missions : Normes IIA : « L'auditeur interne doit posséder des connaissances suffisantes pour identifier les indices d'une fraude mais il n'est pas censé posséder l'expertise d'une personne dont la responsabilité première est la détection et l'investigation des fraudes.	A pour but le contrôle de la régularité et le respect des obligations au regard des lois, règlements, instructions, circulaires... Les irrégularités sont des écarts ponctuels volontaires ou non à la norme juridique, professionnelle, technique... Les irrégularités peuvent généralement être détectées par la mise en œuvre de méthodes systématiques d'examen. A pour objectif premier la détection des fraudes. Les fraudes correspondent à l'exploitation, selon une logique de système, d'une faille dans un dispositif. La fraude s'inscrit en général dans un système qui permet de la masquer et de donner une apparence de régularité. La simple mise en œuvre des méthodes de recherche d'irrégularité est inopérante. En général, la recherche de la fraude est déclenchée par un élément d'alerte.
Approches techniques	- Est fondé sur la confiance. - Porte sur des processus. - Conduit à un rapport qui met en valeur les points forts comme les points faibles. - Débouche sur des recommandations. - Donne lieu à un plan d'actions de l'audit pour améliorer ses procédures.	- Repose sur la méfiance. - Porte sur des situations, des personnes et des structures. - Conduit à un rapport surpondérant les aspects négatifs. - Débouche sur des observations (recensement des erreurs et fautes). - Peut conduire à des sanctions.
Programmation	- Repose sur un programme au moins annuel sur la base d'une analyse de risque. - L'audit est prévenu de l'audit et participe à sa préparation. - La mission commence par une réunion de lancement, des demandes d'informations, des entretiens... - L'auditeur effectue des analyses et des tests de corroboration (souvent approche statistique sur la base d'échantillon).	- Contrôles périodiques programmés à l'avance sauf intervention en réponse à une dénonciation, à un soupçon... - Le contrôle est inopiné (effet de surprise pour constater une situation). - Le début du contrôle consiste à figer la situation pour faire des constats (arrêté de caisse, une reconnaissance des valeurs, un arrêté des écritures, scellés). - L'Inspecteur essaie de viser à l'exhaustivité ou cible les zones où le risque d'erreur est le plus grand.
Audit interne et inspection	Une grande partie des actes techniques élémentaires (analyses, rapprochement, admission des preuves...) sont cependant similaires. C'est leur mise en perspective qui est différente. Le contrôle interne et l'audit interne permettent de maîtriser (raisonnablement) les risques en organisant les processus de manière à éviter les failles dans les systèmes (par exemple cumul de tâches incompatibles). Cependant, leur efficacité se heurte à deux limites : - Ils ne permettent de limiter les risques d'irrégularité et de fraude que si le management supérieur est intègre et accepte d'utiliser consciencieusement le résultat de l'audit interne (« environnement de contrôle »). - Ils sont relativement impuissants contre les fraudes bien organisées notamment lorsqu'il y a collusion entre plusieurs personnes.	L'Inspection permet - De porter un regard externe sur la structure au-delà de la plus ou moins bonne volonté du management supérieur de la structure. - De rechercher spécifiquement la fraude.

Deux activités incompatibles	La différence de positionnement et d'objectif étant essentielle, nul ne peut faire à la fois de l'audit interne dans et de l'inspection sur une même structure.
La participation des Inspections générales à l'audit interne ministériel	La règle d'incompatibilité s'applique. Ceci se traduit - par un cantonnement de l'activité d'audit interne ministériel (AIM) par rapport à l'activité d'inspection des Inspections générales (création de cellules dédiées à l'audit interne au sein de l'Inspection générale. - ou en veillant à l'absence d'incompatibilité des interventions des inspecteurs/auditeurs ce qui n'est gérable que si l'activité d'audit est peu importante en volume de missions.

SOURCE : Danièle Lajournard ; séminaire audit interne et maîtrise des risques ; jeudi 7 juillet 2011.

A priori les inspections n'entrent pas dans le champ de cet indicateur. Toutefois, la fonction d'audit a pénétré les inspections et il est bien difficile de savoir si ces activités sont des activités d'inspection (du seul fait d'ailleurs que l'organisme ne satisfait pas les normes des auditeurs internes) ou d'audit interne (si elles sont logées dans un service en marge de l'inspection et bénéficiant de prérogatives) ou même si elles ne sont pas devenues les activités principales de l'inspection faisant ainsi changer celle-ci de statut réelle sans actualisation juridique.

Ces questions sont difficiles à trancher sur le plan théorique et pratique. Mais il ne faut pas considérer les inspections comme des auditeurs internes qui ne respectent pas les règles et méthodes de l'audit interne. Et par ailleurs, il faut rendre justice à leur activité d'inspection qui si elles n'entrent pas dans l'indicateur éclairent d'un jour que l'on ne peut ignorer la GFP.

Comment alors procéder ? La méthode multicritère peut être utilisée. Elle se ramène à remplir le tableau suivant qui va être utilisé pour l'ensemble des composantes qui doit être rempli rapport par rapport pour tous les rapports réalisés.

Ce tableau a été construit pour l'essentiel (avec quelques précisions supplémentaires paraissant discriminantes) à partir de la caractérisation de l'audit interne du cadre (et du guide, mais qui n'ajoute que très peu d'éléments) qui s'appuie sur les normes internationales aujourd'hui bien établies (normes de l'IIA).

Une attention particulière doit être portée à la bonne analyse des critères suivants :

- Le contrôle (audit) est inscrit dans un programme de travail annuel préparé de façon indépendante et fondé sur une analyse des risques explicites.
- L'indépendance professionnelle est garantie.
- L'audité est prévenu et participe à la préparation de l'audit.
- L'audit repose sur une démarche fondée sur l'analyse des risques.
- L'Audit met en valeur les points forts et ne relève pas seulement les points faibles.
- Suit une démarche structurée selon les normes de l'audit (selon un guide technique et un manuel de procédure fondés sur les normes de l'audit interne).

La démarche est donc la suivante :

- Identifier les entités chargées des contrôles, vérifications, inspections et audits (IGE, IGF, IST, services audits des ministères etc...)
- Pour chaque entité :
 - o Analyser les moyens (personnel et matériels dont moyens pour les déplacements).
 - o Analyser les guides et manuels de procédures d'audit interne et s'assurer qu'ils sont conformes aux normes (de nombreux guides et manuels existent et sont construits selon des formats standards, ils peuvent être utilisés comme référence).
 - o Rassembler les programmes de travail, les rapports annuels de travail, la liste des rapports produits et les rapports produits (pour consultation).
 - o Rassembler les documents qui permettent de compléter leur analyse :
 - Programme de préparation interne des programmes de travail et les analyses de risques faites dans ce cadre.
 - La liste des recommandations et des suites données à ces recommandations.
 - o Analyser ces documents pour remplir le tableau correspondant (cf ci-dessus).
- Lire tous les rapports produits et relever les éléments d'analyse qui peuvent être utiles pour les autres indicateurs du PEFA (notamment sur les marchés publics, le respect de la réglementation financière, l'intégrité des agents, le contrôle interne etc...) et les transmettre aux évaluateurs chargés des différents indicateurs. Ce point est absolument fondamental. C'est la voie d'accès privilégiée à la connaissance des pratiques et ainsi au dépassement de l'approche juridique de l'application du PEFA.

Composante 1

- La notation de cette composante résulte directement du tableau ci-dessus tiré du précédent.

Tableau 24 : estimation de la portée de l'audit interne

Entités ayant fait l'objet d'audit (colonne 2) (1)	Montant des recettes ou dépenses auditées (Tiré du tableau ci-dessus, colonne 3) (2)	Montant des dépenses ou recettes totales des entités ayant été auditées (mêmes partiellement) (voir dans le budget) (3)	Part du montant des dépenses ou recettes totales des entités ayant été auditées (mêmes partiellement) (4)
Entité X	Somme des montants des rapports réalisés dans cette entité	X	= (3)/somme des dépenses du budget

Il est très important de bien voir que la quatrième colonne sur laquelle est fondée la notation n'est pas la somme des montants de la colonne 2 sur le montant des dépenses du budget (montant des sommes auditées/budget) mais la somme des montants de la colonne 3 sur le montant des dépenses du budget (montant de la somme des dépenses (ou recettes) des entités ayant eu un audit sur le montant des dépenses ou recettes du budget). Autrement dit si un ministère X dont le montant du budget est 1 000 et dont un service dont le budget est 20 a fait l'objet d'un audit, le taux à retenir pour la notation n'est pas 20 % mais 100 %. C'est ainsi

qu'il faut comprendre la phrase : « Cette évaluation est faite en mesurant la part que représentent dans le total des dépenses ou des recettes, celles des entités faisant l'objet d'audits annuels, que des audits de grande ampleur aient été réalisés ou non. »

Composante 2

Cette composante doit être servie à partir du tableau ci-dessus. Toutes les informations nécessaires y sont inscrites (notamment les colonnes 4, 12, 14, 17). Le fait que les activités d'audit « mettent l'accent sur les activités à haut risque », sous-critère spécifique, peut être établi de la façon suivante :

- La programmation des audits dans le programme de travail repose sur une évaluation des risques explicites de la GFP suivant une méthode générale (guide et manuel) dont le caractère adéquat (voir les méthodes standard d'évaluation des risques) a été vérifié par les évaluateurs.
- La programmation des axes d'audit dans chaque audit repose sur une évaluation des risques explicite de l'entité auditée suivant une méthode générale (guide et manuel) dont le caractère adéquat (voir les méthodes standard d'évaluation des risques) a été vérifiée par les évaluateurs.
- Ces méthodes d'évaluation des risques sont effectivement mises en œuvre. Ce constat peut être établi par l'examen des audits.

Composante 3

La notation repose sur les indications reportées dans les indicateurs (4) et (6).

Composante 4

La notation pose des difficultés pratiques. Elle porte sur les suites données par les entités aux recommandations faites par l'auditeur interne. Elle repose sur une notion ambiguë de « suites » qui ne distingue pas la phase de « contradiction » et la phase de « prise en compte » de l'audit. D'une part, en effet, la directive pour la notation pour la composante 26.4 évoque les effets négatifs de « l'absence d'actions » (prise en compte) et d'autre part pose que « apporter une réponse signifie que les directions commentent les recommandations des auditeurs » (contradiction) et, seulement « s'il y a lieu, qu'elles prennent les mesures appropriées pour leur donner suite. ». Le guide n'éclaircit pas la question puisque 26.4.2 supposée expliciter 26.4.1 le répète.

Il ne peut s'agir que de la seconde interprétation, la première, l'existence d'une contradiction, étant inhérente à la méthode d'audit comme d'ailleurs à celles d'inspection et de contrôle. Les recommandations, après cette phase de contradiction, doivent être considérées comme devant être à appliquer.

La phrase finale « L'audit interne permet de valider l'utilité des suites données » semble indiquer que la notation doit reposer sur le suivi par l'auditeur des suites données par l'audit à ses recommandations (suivi des suites que les méthodes d'audit interne imposent). Il faut donc

- établir le tableau suivant, par auditeur et par entité auditée.

(Il faut déterminer le seuil de « partiel »).

Tableau 25 : suites données aux recommandations de l'entité X

Entité X	Totalement appliquées dans les 12 mois	Partiellement appliquées dans les 12 mois	Non appliquées dans les 12 mois
Nombre de recommandations	R1	R2	R3
Taux de recommandations	$X1 = R1/R1+R2+R3$	$X2 = R2/R1+R2+R3$	$X3 = R3/R1+R2+R3$

- Classer l'entité :
 - o Entité qui apporte une réponse complète dans les 12 mois à l'ensemble des recommandations : $X1=100\%$
 - o Entité qui apporte une réponse partielle dans les 12 mois aux recommandations $X3=0\%$

- Appliquer les critères.

Pour cela construire le tableau suivant :

Tableau 26: répartition des d'entités suivant le taux de suivi des recommandations

Taux d'application des recommandations	Nombre des entités
Nombre d'entités dont toutes les recommandations sont appliquées totalement	N1
Nombre d'entités dont les recommandations sont partiellement appliquées	N2
Nombre d'entités dont les recommandations ne pas sont partiellement appliquées	N3

- Puis noter.

Si $N1/(N1+N2+N3) = 100\%$ ($N2=0$, $N3=0$) Note : A

Si $N2/(N1+N2+N3) > 75\%$ Note : B

Si $N2/(N1+N2+N3) > 50\%$ Note : C

La reprise différente par le guide de la dernière phrase du cadre « l'audit interne doit valider si cette réponse est appropriée, autrement dit complète » limite semble-t-il sa portée à la notation A.

Rédaction

La première partie de la rédaction doit présenter de façon assez détaillée et précise le dispositif d'audit interne, qui doit à ce stade englober les inspections, dont les bases juridiques, l'organisation, les moyens humains et matériels et les rapports réalisés. Doivent être précisées les conditions d'indépendance, les méthodes de programmation des travaux et les types de contrôle ou d'audit réalisés. Ensuite doivent être distingués précisément, parmi les rapports réalisés, ceux qui peuvent être considérés comme des rapports d'audit interne et ceux qui ne le peuvent pas, les critères étant explicités (selon ceux qui sont utilisés dans le tableau 22).

Composante 1

Les méthodes de calculs nécessaires à la notation sont présentées et les résultats obtenus synthétisés dans un tableau rassemblant les résultats de tous les auditeurs.

Composante 2

Les critères utilisés (repris du tableau 22) sont présentés précisément et leur application est présentée dans un tableau synthétique faisant apparaître tous les auditeurs.

Composante 3

Un tableau retrace par auditeur le nombre d'audits programmés qui ont été menés à bien, se sont traduits par un rapport au cours du dernier exercice clos.

Composante 4

La méthode utilisée est décrite et un tableau par entité fournit le taux des recommandations par auditeur et entités complètement et partiellement appliquées par les entités auditées.

Enjeux

- La réduction des risques de système du contrôle interne pour réduire leurs faiblesses et les opportunités d'irrégularités qu'il offre.
- La sanction des irrégularités comme moyen d'appliquer les règles.

Informations

Documents	Source
Les textes juridiques (lois, décrets, arrêtés) relatifs aux auditeurs internes et des entités susceptibles de réaliser des audits internes (dont DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes.).	DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes
Les guides et manuels des auditeurs internes et des entités susceptibles de réaliser des audits internes (dont DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes.).	DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes
Les programmes de travail (distinguant les types d'audit ou de contrôles) des auditeurs internes et des entités susceptibles de réaliser des audits internes (dont DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes.) au cours des trois derniers exercices (3DEC).	DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes
Les rapports d'activité des auditeurs internes et des entités susceptibles de réaliser des audits internes (dont DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes.) au cours des trois derniers exercices (3DEC).	DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes
Les rapports produits par les auditeurs internes et des entités susceptibles de réaliser des audits internes (dont DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes.) au cours des trois derniers exercices (3DEC).	DGAI, IGE, DBIFA, CNM, DGCF IST, auditeurs internes

Entretiens :

- DGAI,
- IGE,
- DBIFA,
- CNM,
- DGCF
- IST,
- Auditeurs internes ministériels

Questions à poser

- Moyens humains et matériels et champ géographique d'intervention possible.
- Les méthodes d'élaboration du programme de travail et la place des demandes des ministres dans celles-ci.
- La formation des inspecteurs et contrôleurs aux techniques d'audit interne.
- La diffusion de la culture de l'audit et de l'inspection dans l'administration.

PILIER VI : comptabilité et reporting

Ce pilier évalue dans quelle mesure des données exactes et fiables sont tenues à jour, et des rapports sont établis et diffusés en temps voulu pour répondre aux besoins en matière de prise de décisions, de gestion et d'information. Des informations financières actualisées, pertinentes et fiables sont indispensables à la mise en œuvre des processus de gestion budgétaire et financière, comme des processus décisionnels.

Le pilier VI comprend trois indicateurs :

- PI-27. Intégrité des données financières
- PI-28. Rapports en cours d'exercice sur l'exécution du budget
- PI-29. Rapports financiers annuels

Le pilier porte sur la présentation des données comptables.

Par « rapport » (financiers) il faut aussi entendre « états » (financiers).

Ces indicateurs sont étroitement liés aux indicateurs qui portent sur la gestion administrative des actes et opérations dont ils analysent et notent les volets comptables : PI-16, 20, 23 et 25.).

Ils se comprennent d'autant mieux que ces indicateurs ont été traités de façon détaillée, notamment les outils informatiques utilisés entrant dans leur champ.

PI-27. Intégrité des données financières

Description

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les comptes bancaires du trésor, les comptes d'attente et les comptes d'avances font l'objet d'un rapprochement régulier et comment les méthodes en place contribuent à l'intégrité des données financières. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M2 (MO) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Composantes et notation

Note	Critères minima	M2	
27.1. Rapprochement des comptes bancaires		ABC	AME/EP
A	Le rapprochement bancaire pour tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale a lieu au moins une fois par semaine au niveau global et détaillé, généralement dans la semaine qui suit la fin de chaque période.		
B	Le rapprochement bancaire pour tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale a lieu au moins une fois par mois, généralement dans les 4 semaines qui suivent la fin de chaque mois.		
C	Le rapprochement bancaire pour tous les comptes bancaires actifs de l'administration centrale a lieu au moins une fois par trimestre, généralement dans les 8 semaines qui suivent la fin de chaque trimestre.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
27.2. Comptes d'attente		ABC	AME/EP
A	Le rapprochement des comptes d'attente a lieu au moins une fois par mois, dans le mois qui suit la fin de chaque période. Les comptes d'attente sont apurés dans les délais prévus, au plus tard à la clôture de l'exercice, sauf si cela est dûment justifié.		
B	Le rapprochement des comptes d'attente a lieu au moins une fois par trimestre, dans les deux mois qui suivent la fin de chaque trimestre. Les comptes d'attente sont apurés dans les délais prévus, au plus tard à la clôture de l'exercice, sauf si cela est dûment justifié.		
C	Le rapprochement des comptes d'attente a lieu une fois par an, dans les deux mois qui suivent la fin de l'année. Les comptes d'attente sont apurés dans les délais prévus, au plus tard à la clôture de l'exercice, sauf si cela est dûment justifié.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
27.3. Comptes d'avances		ABC	AME/EP
A	Le rapprochement des comptes d'avances a lieu au moins une fois par mois, dans le mois qui suit la fin de chaque période. Tous les comptes d'avances sont apurés dans les délais prévus.		
B	Le rapprochement des comptes d'avances a lieu au moins une fois par trimestre, dans les deux mois qui suivent la fin de chaque trimestre. La plupart des comptes d'avances sont apurés dans les délais prévus.		
C	Le rapprochement des comptes d'avances a lieu une fois par an, dans les deux mois qui suivent la fin de l'année. Les comptes d'avances peuvent souvent être apurés en retard.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières		ABC	AME
A	L'accès aux données et leur modification sont limités et enregistrés, et se traduisent par une piste d'audit. Il existe un organe, une unité ou une équipe opérationnels chargés de vérifier l'intégrité des données financières.		
B	L'accès aux données et leur modification sont limités et enregistrés, et se traduisent par une piste d'audit.		
C	L'accès aux données et leur modification sont limités et enregistrés.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Pour pouvoir présenter des informations financières fiables, il est nécessaire de procéder régulièrement à des contrôles et à des vérifications des pratiques utilisées par les comptables. Il s'agit là d'un aspect important du processus de contrôle interne et d'une base essentielle d'informations de bonne qualité pour le personnel de direction et pour la confection des rapports externes. Cet indicateur couvre trois types de rapprochement fondamentaux.

La composante 27.1 évalue la régularité des rapprochements bancaires. Les données sur les transactions figurant dans les comptes de l'État auprès de banques (banque centrale ou banques commerciales) et dans les livres de l'état doivent faire l'objet de rapprochements réguliers et en temps voulu. Il importe de publier les résultats de ces rapprochements et de prendre les mesures nécessaires pour expliquer toute divergence. Il est essentiel de procéder à un tel rapprochement pour assurer l'intégrité des relevés comptables et des états financiers.

La composante 27.2 évalue la régularité avec laquelle les comptes d'attente, y compris les dépôts divers/autres éléments de passif, sont rapprochés et apurés en temps voulu. L'absence d'apurement des comptes d'attente fausse les rapports financiers et ouvre la possibilité de comportements frauduleux ou d'actes de corruption.

La composante 27.3 évalue dans quelle mesure les comptes d'avances sont rapprochés et apurés. Les avances couvrent les montants versés aux fournisseurs dans le cadre des marchés publics, ainsi que les avances au titre des déplacements et des dépenses opérationnelles. Dans le cas des marchés publics, le calendrier d'apurement doit être conforme aux dispositions contractuelles. Les autres processus d'apurement se conforment aux réglementations nationales. Le présent indicateur ne couvre pas les transferts inter administrations publiques, bien qu'ils puissent être qualifiés « d'avances ». Il est essentiel que l'information soit complète, exacte, fiable et ponctuelle pour pouvoir appuyer le système de contrôles internes. Les informations pertinentes pour l'évaluation de cette composante sont produites par de nombreux systèmes qui couvrent les personnes, les processus, les données et les technologies de l'information. Ces éléments sont couverts par l'indicateur PI-23 en ce qui concerne les états de paie et par l'indicateur PI-25 en ce qui concerne les engagements et les paiements.

La composante 27.4 évalue dans quelle mesure les processus contribuent à la présentation d'informations financières et met l'accent sur l'intégrité des données c'est-à-dire leur exactitude et leur exhaustivité (ISO/CEI, normes internationales, 2014). bien qu'il soit manifestement aussi essentiel de suivre d'autres processus pour assurer l'intégrité des données, cette composante évalue deux éléments essentiels : l'accès à l'information (y compris les données réservées à la lecture uniquement) ainsi que les modifications pouvant être apportées aux fichiers (création et modification) ; et l'existence d'une entité, d'une unité ou d'une équipe de supervision chargée de vérifier l'intégrité des données. Les pistes d'audit constituent un aspect important de l'intégrité des données car elles permettent de responsabiliser les différents intervenants, de détecter les cas d'intrusion et d'analyser les problèmes

Observations

Les trois premières composantes de cet indicateur portent sur les rapprochements, le rapprochement étant une méthode première et basique de contrôle des opérations comptables et bancaires (voir l'observation de l'indicateur 20). Il consiste à comparer les données telles qu'elles sont enregistrées dans les comptes de comptabilité générale tenus par l'administration (au moment de l'ordonnancement ou de la demande de décaissement) des opérations adressées au teneur de compte bancaire (tenu par l'organisme chez qui l'administration dispose d'un compte) et enregistrées par lui et les soldes de ces comptes bancaires (ou de ces soldes avec le compte « banque » dans les comptes de l'administration si ceux-ci sont tenus en partie double). Il est effectivement important de vérifier que ce contrôle est régulièrement et bien fait.

La notion d'intégrité qui sous-tend la dernière composante doit être bien définie, sinon elle pourrait prêter à confusion et induire des erreurs de notation. Le cadre renvoie à la norme ISO/CEI 2014 (qui définit en son point 2.40 l'intégrité comme « la propriété d'exactitude et de complétude ».

L'exactitude et l'exhaustivité dont il s'agit ne sont pas l'exactitude et l'exhaustivité des informations en elles-mêmes (par exemple, le fait que le montant des actifs comptabilisés correspond bien au montant des actifs réels). Mais il s'agit de l'exactitude et l'exhaustivité de leur conservation, ou plus clairement de leur sécurité. Il ne s'agit non pas de techniques comptables ou statistiques mais de techniques informatiques (au sens large). La définition la plus précise par rapport à l'usage qui en est fait correspond à celle-ci : « de manière générale, l'intégrité des données désigne l'état de données qui, lors de leur traitement, de leur conservation ou de leur transmission, ne subissent aucune altération ou destruction volontaire ou accidentelle, et conservent un format permettant leur utilisation. ». C'est la qualité d'un document ou d'une donnée qui n'ont pas été altérés. Dans le monde numérique, un document ou une donnée est réputée intègre si son empreinte à un temps t+1 est identique à l'empreinte prise à un temps t. Elle se comprend encore mieux lorsqu'on présente les menaces qui pèsent sur l'intégrité des données, qui sont en général les suivantes :

- Les défaillances techniques du SI, ou les erreurs de manipulation commises par les utilisateurs ou les exploitants du SI.
- Les tentatives de fraudes (de facturation, de paiement,) qui impliquent généralement du personnel interne.
- Les tentatives de nuisance (vengeance par « sabotage » ou « vandalisme » des données) qui impliquent généralement des personnes ayant ou ayant eu un lien avec la structure (employé, fournisseur...), ou tentatives de déstabilisation des structures par les mêmes moyens (par exemple dans un cadre de piratage).
- La délinquance informatique « ordinaires », comme les virus informatiques.
- La cybercriminalité ciblée, qui vise un gain financier, par exemple en corrompant des données sensibles et en exigeant une rançon pour fournir le moyen de restaurer les données affectées.
- Les litiges avec des tiers dans lesquels des données (données médicales à caractère personnel par exemple) peuvent constituer des éléments déterminants dont l'intégrité peut devoir être démontrée dans un cadre juridique.

Application

Composante 1

Une première difficulté tient au champ de la composante. Le cadre indique que le champ est l'administration budgétaire centrale (bien que dans le cartouche il parle de l'administration centrale et que dans les directives il utilise le terme de compte de l'Etat). Le guide considère qu'il faut y inclure les unités extrabudgétaires, les rapprochements relatifs aux opérations dont elles ont la charge étant réalisés par les responsables de ces entités.

Il faut constater que les champs des indicateurs liés sont très disparates : PI-30 : AC ; PI-21 : ABC

La solution préconisée est de suivre le guide.

Une deuxième difficulté tient au sens et à la portée qu'il faut donner au critère exprimé par la formule : « au niveau global et détaillé » (et donc ce que recouvre ce qui n'est pas « au niveau global et détaillé ») qui différencie les notations A d'un côté et B et C de l'autre.

La démarche idéale serait alors la suivante :

- Identification de tous les comptes bancaires ouverts dans les banques (banque centrale et commerciales) par toutes les entités (à tous les échelons de déconcentration) des administrations centrales budgétaires et extrabudgétaires.
- Identification de tous les états comptables centralisés (à tous les échelons de déconcentration) correspondant à ces comptes bancaires et des responsables les tenant.
- Analyse des textes sur les rapprochements règlementaires auxquels sont tenus les comptables.
- Analyse des états de rapprochement produits aux évaluateurs pour tous les comptes ouverts par toutes les unités budgétaires et extrabudgétaires à tous leurs échelons.
- Analyse des dates et les échéances.

Cette démarche exige une analyse exhaustive du « réseau » des comptables publics distinguant les opérations pour compte propre et sous mandat, et les comptables assignataires et centralisateurs.

La démarche pratique peut être de suivre cette démarche au niveau de la centralisation la plus élevée des comptes et écritures.

Composante 2

Les comptes d'attente retracent les opérations qui n'ont pu être imputées au moment de l'enregistrement de l'opération (parce qu'il manque des pièces ou des informations). Ce sont des écritures exceptionnelles qui doivent être apurées (imputées définitivement) rapidement, en tout cas lors des opérations de fin d'exercice. Ces comptes doivent être détaillés par type d'objet.

La démarche est la suivante :

- Analyser les comptes d'attente en début et en fin d'exercice par type d'objet et leurs mouvements (montant des crédits et des débits), notamment pour évaluer le rythme des apurements (débit).
- Analyser les délais prévus et leur respect et les soldes en fin de période et leur justification
- Analyser le rythme et les délais de rapprochement à partir des états de rapprochement produits

Composante 3

Les comptes d'avances sont les comptes qui enregistrent les avances faites, principalement dans le cadre : des marchés publics, des déplacements, des dépenses opérationnelles (pour effectuer les dépenses effectuées au nom de l'administration budgétaire centrale). Toutes doivent être assujetties à des règles de remboursement strictes.

L'analyse suit la même démarche que pour les comptes d'attente, l'apurement ayant lieu au moment du remboursement de l'avance.

La démarche est la suivante :

- Analyser les comptes d'avance en début et en fin d'exercice par type d'objet et leurs mouvements (montant des crédits et des débits), notamment pour analyser le rythme des apurements (débit)
- Analyser les délais prévus et leur respect et les soldes en fin de période et leur justification
- Analyser le rythme et les délais de rapprochement à partir des états de rapprochement produits

Composante 4

Elle porte sur l'intégrité des données financières et exclusivement celles-ci (d'autres données comme celles des effectifs ou des marchés publics ont fait l'objet d'un examen particulier dans des indicateurs spécifiques PI-23 et PI-24)) telle que cette notion a été définie ci-dessus.

Elle suppose :

- D'identifier l'éventuelle équipe de supervision chargée de vérifier l'intégrité des données et d'analyser ses moyens, ses outils, ses résultats et son programme.
- D'analyser les éventuels documents existants sur les risques informatiques et les risques sur l'intégrité des données.
- D'identifier les sources de données et applications auxquelles s'appliquent les critères de la notation. Il s'agit des données de la comptabilité budgétaire et comptable, des applications et installations informatiques s'y référant.

- D'analyser les dispositifs réglementaires visant à garantir l'intégrité des données et analyser les dispositions qu'ils prévoient :
 - o Sur les conditions d'accès aux installations informatiques, aux applications (codes personnels et secrets) et aux données fournies par ces applications (code personnels et secrets) et sur leur sécurité (notamment leur changement régulier).
 - o Sur les empreintes que l'accès aux installations informatiques, aux applications et aux données fournies par ces applications doivent laisser.
- D'analyser les transcriptions de ces règles dans les manuels et guides opérationnels.
- D'analyser leur bonne application dans les systèmes informatiques auprès des services informatiques.
- D'observer lors des présentations (notamment pour le PI-25), les dispositifs pratiques et leurs usages (notamment sur le caractère personnel et secret des mots de passe et sur le caractère complet et personnel des empreintes laissées lors des opérations pour les caractériser, ainsi que leurs auteurs, complètement).
- De constater (ou non) que la continuité des opérations (notamment lors du passage d'une application à une autre) est parfaitement assurée et qu'elle garantit l'existence d'une piste d'audit pour toutes les opérations.

Rédaction

Composante 1

Il peut être utile pour les recettes à renvoyer à l'indicateur PI-20 et de mener une analyse similaire pour les dépenses, mutatis mutandis : description de la centralisation des états de dépenses des comptables assignataires des dépenses par les comptables centralisateurs ; centralisation des soldes de leurs comptes bancaires (PI-21.1) (ou de leur compte au Trésor). Ensuite les règles et pratiques des rapprochements de tous les comptes bancaires (et au Trésor pour les comptables déconcentrés) par tous les comptables avec leurs états financiers seront décrites et les dates et délais seront fournis à l'appui de la notation.

La même analyse doit être menée pour les unités extrabudgétaires, si elles ne peuvent être incluses dans l'analyse précédente, sur les rapprochements qu'elles opèrent entre les comptes bancaires (et au Trésor éventuellement) qu'elles détiennent et les états comptables qu'elles tiennent.

Composante 2

Après la présentation des différents comptes et de leurs motifs, un tableau résumé des soldes au début et en fin d'année et des mouvements en cours d'année assorti des justifications des éventuels soldes en fin de période et des délais et rythme des rapprochements permet de fonder la notation.

Composante 3

La rédaction peut suivre les mêmes étapes que celle de la composante précédente. Après la présentation des différents comptes et de leurs motifs, un tableau résumé des soldes au début et en fin d'année et des mouvements en cours d'année assorti des justifications des éventuels soldes en fin de période et des délais et rythme des rapprochements permet de fonder la notation.

Composante 4

La rédaction doit commencer par bien poser le problème de l'intégrité des données et de préciser le champ des données et applications en cause. Elle doit constater ou non l'existence d'une unité chargée de la supervision de cette intégrité et référencer les textes ou guides fixant les règles et instructions opérationnelles visant à la garantir. Elle doit en apprécier le caractère suffisant. Après avoir explicité la méthode utilisée, elle doit présenter les principaux constats des vérifications faites sur place grâce aux présentations des dispositifs de préservation de l'intégrité des données et de garantie de l'existence de pistes d'audit des différentes bases de données, applications dans les principales unités opérationnelles. Une attention particulière devra être faite aux discontinuités informatiques ou administrative (notamment ordonnancement et paiement).

Enjeux

- Cohérence globale des comptes
- Sécurité des procédures administratives et informatiques

Informations

Documents	Source
Etats des derniers états de rapprochement (hebdomadaires, mensuels et trimestriels) établis pour tous les comptes détenus par les unités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale.	DGT/DCP/ACCT

Textes sur les rapprochements (hebdomadaires, mensuels et trimestriels) établis pour tous les comptes détenus par les unités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale..	DGT/DCT/ACCT
Etat de développement des comptes d'attente et de leur mouvement en cours d'année pour le dernier exercice clos.	DGT/DCP/ACCT
Justification des soldes des comptes d'attente des comptes du dernier exercice clos.	DGT/DCT/ACCT
Etat de développement des comptes d'avances et de leur mouvement en cours d'année pour le dernier exercice clos.	DGT/DCT/ACCT
Justification des soldes des comptes d'avances des comptes du dernier exercice clos.	DGT/DCT/ACCT
Textes, manuels et guides sur la préservation de l'intégrité des données.	DGB/DGT/DGCF/DCT/ACCT/DSI
Rapports sur le risques pesant sur l'intégrité des données et les moyens de s'en prémunir.	DGB/DGT/DGCF/DCT/DSI
Texte sur une éventuelle unité de supervision de l'intégrité des données et tout rapport la concernant ou établi par elle.	DGB/DGT/DGCF/DCT/ACCT/DSI

Entretiens

- DCP
- DGB
- DGCF
- ACCT
- DSI

Questions à poser

- Les procédures et les difficultés des rapprochements bancaires.
- Les causes des non apurements éventuels des comptes d'attente et d'avances.
- L'intégrité des données.

PI-28. Rapports budgétaires en cours d'exercice

Description

Cet indicateur évalue l'exhaustivité, l'exactitude et la ponctualité de l'information sur l'exécution du budget. Les rapports en cours d'exercice sur le budget doivent être conformes à la couverture et la classification du budget pour permettre un pilotage budgétaire performant et, le cas échéant, de prendre les mesures correctrices appropriées. Cet indicateur comprend trois composantes et applique la méthode M1 (MF) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Note	Critères minima	M1	
28.1. Portée et comparabilité des rapports		ABC	DEC
A	La couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial. Les informations couvrent tous les éléments des estimations budgétaires. Les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont incluses dans les rapports.		
B	La couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial avec un certain degré d'agrégation. Les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont incluses dans les rapports.		
C	La couverture et la classification des données permettent d'effectuer des comparaisons directes avec le budget initial pour les principales lignes administratives		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
28.2. Calendrier de publication des rapports		ABC	DEC
A	Les rapports d'exécution du budget sont établis sur une base mensuelle, et publiés dans un délai de deux semaines à compter de la fin de chaque mois.		
B	Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle et publiés dans un délai de quatre semaines à compter de la fin de chaque trimestre.		
C	Les rapports sur l'exécution du budget sont établis sur une base trimestrielle (éventuellement à l'exclusion du premier trimestre) et publiés dans un délai de huit semaines à compter de la fin de chaque trimestre.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
28.3. Exactitude des rapports		ABC	DEC
A	L'exactitude des données ne soulève pas de préoccupation significative. Une analyse de l'exécution du budget est présentée sur la base de la classification budgétaire utilisée. Les informations sur les dépenses sont fournies à la fois au stade de l'engagement et au stade du paiement.		
B	L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations. Les problèmes relatifs aux données sont mis en évidence dans le rapport et les données sont cohérentes et utiles pour l'analyse de l'exécution du budget. Une analyse de l'exécution du budget est présentée au moins une fois par semestre. Les données sur les dépenses sont saisies au moins au stade du paiement.		
C	L'exactitude des données peut soulever quelques préoccupations. Les données sont utiles pour l'analyse de l'exécution du budget. Les données sur les dépenses sont saisies au moins au stade du paiement.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Il est nécessaire de disposer d'informations sur l'exécution du budget couvrant les recettes et les dépenses afin de faciliter le suivi de la performance et, si nécessaire, de déterminer les mesures nécessaires pour atteindre ou ajuster les résultats budgétaires prévus.

La composante 28.1 évalue dans quelle mesure les informations sont présentées dans des rapports en cours d'année sous une forme qui se prête à une comparaison aisée avec le budget initial (en ce sens qu'ils couvrent les mêmes éléments, qu'ils utilisent la même base de comptabilité et qu'ils sont présentés de la même manière). La répartition des responsabilités concernant l'établissement des rapports entre le ministère des Finances et les ministères de tutelle dépend des systèmes de comptabilité et de paiement utilisés (système de centralisation, de déconcentration ou de dévolution). Dans chaque cas, le rôle du ministère des Finances est différent et consiste, respectivement à :

- Saisir au niveau central et traiter les transactions des unités budgétaires et produire et diffuser les différents types de rapports particuliers et globaux/consolidés des entités budgétaires ;
- Produire et diffuser les rapports particuliers et globaux/consolidés des unités budgétaires sur la base de la saisie et du traitement des transactions ;
- Consolider/regrouper les rapports communiqués par les unités budgétaires (et, le cas échéant, les unités déconcentrées) sur la base de leurs livres comptables.

La composante 28.2 détermine si cette information est soumise en temps voulu et s'accompagne d'une analyse et de commentaires sur l'exécution du budget.

La composante 28.3 évalue l'exactitude des informations soumises, en précisant si ces informations portent à la fois sur les dépenses engagées et sur les dépenses payées. Il est important de disposer de ces informations pour assurer le suivi de l'exécution du budget et de l'utilisation des fonds débloqués. Les informations relatives aux dépenses de transferts aux unités déconcentrées doivent également être présentées.

Les pays peuvent produire différents rapports sur l'exécution du budget durant un même exercice, par exemple, avec un champ d'application différent ou des niveaux de détail différents. Aux fins de l'attribution d'une note à cet indicateur, il importe d'utiliser le même type de rapport pour toutes les composantes ; en d'autres termes, la présentation en temps voulu, la couverture et la comparabilité des rapports doivent être évaluées pour le même ensemble de rapports.

Observations

L'indicateur qui porte sur le suivi de l'exécution du budget entretient une certaine ambiguïté entre « information disponible » et « rapport » et entre « rapport (unique) » et « ensemble de rapports consolidables ».

On s'appuiera sur le guide qui explicite ce qu'il faut entendre par « rapport » :

« 28.2.2. Pour l'attribution des notes A, B et C, les rapports doivent être effectivement préparés et communiqués aux personnes responsables de l'exécution du budget ; il ne suffit pas qu'ils soient probablement disponibles à partir d'un système d'information automatique. On considère les rapports *préparés* s'il est prouvé que les responsables de l'exécution du budget ont eux-mêmes accès à des systèmes d'information automatiques et établissent des rapports réguliers. 28.2.3. Cette composante cible la préparation de rapports exhaustifs sur l'exécution du budget pour l'usage propre de l'administration centrale ».

Pour cet indicateur « publication » renvoie à la transmission interne voire au simple établissement d'un rapport accessible. L'indicateur ne porte pas sur la publication au sens habituel du PEFA (rendu public).

Le volet « usage de ces rapports pour le pilotage et la décision » n'est pas mené (par exemple l'utilisation pour des dialogues de gestion.). Selon la note 28.2.3 du guide « Le champ d'application du présent indicateur ne couvre ni l'utilisation effective ni la bonne utilisation des informations.³

Les trois indicateurs doivent être traités sur la base du même ensemble de rapports.

Application

Composante 1

Compte tenu des clarifications qu'il est nécessaire de faire sur les notions qui sous-tendent la présentation, la marche à suivre serait la suivante :

- Se donner la base de comparaison : la loi de finances et le budget qu'elle contient selon les classifications retenues.
- Analyser les textes sur les rapports de suivi du budget en cours d'année.
- Identifier les rapports d'exécution du budget en cours d'années.
- Analyser le degré de consolidation des dépenses exécutées centralement et des dépenses exécutées de façon décentralisée.
- Analyser les possibilités de comparaison directes (présentées dans les rapports).
 - o Le champ.
 - o Le niveau de désagrégation.
- Analyser les raisons fournies par les services administratifs, informatiques et comptables pour lesquelles les différences existent.
- Analyser l'usage qui est fait de ces rapports (liste de transmission, analyse, décisions prises), notamment pour la gestion de la trésorerie (PI-21.1) (pour mémoire car cette analyse est en dehors de la notation).

Pour l'analyse des niveaux de désagrégation, la notation retient trois seuils pour lesquels le guide fournit quelques indications complémentaires.

Tableau 27 : seuils des notations pour la couverture et la classification des données d'exécution

Critères	Guide		Notation
« Tous les éléments des estimations budgétaires »	Le même niveau de désagrégation, toutes les lignes du budget initial	Des niveaux plus agrégés peuvent être acceptés à condition que les sommes en cause ne représentent pas plus de 10% du budget	A
« Un certain degré d'agrégation »	Toute situation entre A (même niveau d'agrégation) et C (« comparaison possible pour les principales lignes administratives »)	- Désagrégée pour 80% des dépenses budgétaires - Autre présentation pour le reste des lignes	B
« Comparaison possible pour les principales lignes administratives »			C

Des marges d'appréciation sont laissées (notamment pour le contenu à donner à « comparaison possible pour les principales lignes administratives » ; les principes de notation pourraient être : présentation identique pour A (même champ, même niveau de désagrégation) ; présentation identique pour 80% des dépenses pour B et le reste partiellement agrégé; comparaisons possibles pour les principaux ministères à un niveau d'agrégation non nécessairement total pour C.

Tableau 28 : Les critères de notation de la comparabilité entre les rapports en cours d'année et le budget

Critères	Notation	Éléments probants à fournir dans le rapport
Couverture et classification identiques	A, B	Références des rapports, constat des comparaisons et caractérisation des classifications (PI- 4)
Les dépenses effectuées à partir des transferts aux unités déconcentrées de l'administration centrale sont incluses dans les rapports	A, B	Système de transmission des données des unités déconcentrées à l'unité centrale Absence de ligne « transferts aux unités déconcentrées » dans le budget exécuté Comparaison du budget exécuté avec le compte de gestion
Désagrégation identique pour tous les éléments des estimations budgétaires	A	Constat des rapports et caractérisation des classifications (PI- 4)
Désagrégation partielle	B	Différences entre les niveaux de désagrégation
Comparaison possible pour les principales lignes administratives	C	Les principales lignes budgétaires

Composante 2

La notation porte sur les dates et délais d'établissement des rapports.

- La notation repose sur le tableau suivant appliqué à tous les rapports établis pour le dernier exercice clos :

Tableau 29 : période couverte, périodicité et date de transmission des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année

Référence du rapport	Période couverte	Transmission			Notation
		Date de transmission ou d'établissement (1)	Éléments probants	Délai entre la fin de la période sous revue et la date de transmission	
Rapports mensuels					
Janvier					A ou non
Février					
etc.					
Rapports trimestriels					
Premier trimestre					B ou non
Deuxième trimestre					B ou C
Troisième trimestre					
Quatrième trimestre					

- (1) La transmission est la communication aux responsables budgétaires du rapport par ceux qui l'établissent ou l'établissement par eux à partir des informations dont ils disposent.

- Une attention toute particulière doit être accordée aux éléments probants (qui ne peuvent être que des pièces internes, car il ne s'agit pas de transmission au public).
- Etablir le tableau de notation.
- Analyser les rapports et les analyses et commentaires adéquats qu'il contient sur l'exécution budgétaire (cette analyse n'est pas exigée par la notation mais elle est mentionnée dans les directives et doit donc être menée et rapportée dans la partie narrative du rapport.

Composante 3

Elle soulève quelques problèmes de définition.

La démarche proposée est organisée autour du tableau suivant :

Tableau 30 : Analyse des données des rapports sur l'exécution du budget en cours d'année

Critères	Sous-critères	Notes	Eléments probants
Exactitude des données	Ne soulève pas de préoccupation significative	A	1) Analyse de leur production (notamment indicateur PI-25) 2) Comparaison du rapport de décembre avec les comptes annuels 3) Comparaison avec les comptes de gestion 4) Eventuels rapports d'audit et de contrôles. 5) Analyse des dépenses de transferts.
	Peut soulever quelques préoccupations	B, C	
	Problèmes mis en évidence dans le rapport	B	Rapport
Nature des données	Analyse sur la base de la classification budgétaire	A	Rapports (composante 1)
	Utilité de données pour l'analyse	B	Rapports
	Cohérence des données	B, C	Rapports
Périodicité au moins semestrielle des analyses		B	Composante 2
Stade de la saisie de l'information	Engagement	A	Rapports
	Païement	A, B, C	

- La notation et l'analyse n'exigent pas de démarches particulières, les sources des informations ayant été déjà rassemblées pour les composantes précédentes.
- Quelques précisions peuvent être apportées :
 - o Les critères de l'exactitude des données ne sont pas fournis ; une marge indicative de 5% pourrait être considérée comme un seuil au-delà duquel le critère de « peut soulever quelques préoccupations » (seulement) est acceptable.
 - o Le guide conseille pour apprécier l'exactitude de se référer à l'analyse du PI-27. C'est une source intéressante mais qui ne fournit que des indices par défaut et quand les données proviennent de la comptabilité générale, ce qui est rarement le cas pour les rapports intra annuels, celle-ci n'étant pas toujours établie régulièrement et suivie par ministère ; et elle n'est rapprochée de la comptabilité budgétaire qu'en fin d'année pour vérification de la concordance.
 - o Il est conseillé de se servir des sources suivantes :
 - La qualité des processus de saisie et d'administration des opérations budgétaires (PI-25).
 - La comparaison entre le dernier rapport trimestrielle établi en fin décembre (pour toute l'année) avec les informations disponibles et les données des comptes annuels.
 - La comparaison entre les données globales des rapports et les données globales de la comptabilité générale (compte de gestion).

Rédaction

Composante 1

Seront d'abord analysés les textes et seront présentés les rapports (leur structure générale (notamment si les données du budget initial sont expressément mentionnées à côté des données d'exécution équivalentes, dans les tableaux ou les commentaires) et les grands thèmes traités). Le traitement des opérations des unités déconcentrées (services des ministères dans les échelons administratifs de gestion opérationnelle) sera explicité et il sera indiqué si leurs opérations sont ou non prises en compte dans ces rapports de façon détaillée. Les éléments d'analyse des critères seront successivement présentés (ministères pris en compte ; classification et agrégation, comparabilité directe aisée). Les raisons pour lesquelles la performance n'est pas évaluable selon les critères de la notation A sont explicitées, notamment sur le plan informatique, administratif ou comptable.

Composante 2

Elle analyse le processus de production des rapports et ce qu'il faut entendre par « publication » (transmission aux responsables budgétaires ou « soumission », établissement par eux) dans le contexte institutionnel étudié. Elle indique les éléments sur lesquels elle se fonde (rapports et pièces justifiant la date de « publication » (soumission ou transmission)). Elle fournit les justifications des notations. Elle évalue, hors notation, dans la partie narrative, les analyses et commentaires accompagnant dans le rapport les données produites.

Composante 3

La rédaction commencera par examiner les deux questions communes aux notations de l'exactitude des données et des préoccupations éventuelles qu'elles peuvent inspirer d'une part et du stade de saisie des informations d'autre part. La première s'appuiera sur les des éléments d'analyse explicites convaincants et les diligences faites par les évaluateurs. La seconde sur l'examen des rapports. Après examen des autres éléments de notation, notamment des dépenses de transfert, et présentation de la notation, la rédaction s'attachera dans une partie narrative à décrire la nature et le degré d'exhaustivité de l'analyse faite dans le rapport, conformément aux indications du guide (28.3.2.).

Enjeu

- La capacité de l'administration de donner des impulsions ou de décider de réorientation en cours d'exécution du budget

Informations

Documents	Source
Textes sur l'établissement des rapports d'exécution budgétaire en cours d'année.	DGB/DSB/DGT/DCP/DGCF/DCI
Rapports éventuels sur l'établissement de ces rapports	CC/DGCF/IGE
Les rapports en cours d'année au cours du dernier exercice clos.	DGB/DSB/DGT/DCP
Liste de diffusion des rapports en interne	DGB/DSB/DGT/DCP/DGCF
Réunions sur ces rapports et décisions prises par les responsables du pilotage budgétaire en cours d'année	DGB/DSB
Pièces justificatives de transmission des rapports périodiques sur l'exécution budgétaires aux responsables budgétaires.	DGB/DGT/DCP

Entretiens

- DGB
- DSB
- DGT
- DSI

Questions à poser

- Explications sur les délais
- Raisons des difficultés de comparaison avec le budget initial

PI-29. Rapports financiers annuels

Description

Cet indicateur évalue dans quelle mesure les états financiers annuels sont complets, établis dans les délais prévus et conformes aux principes et normes comptables généralement acceptés. Ces critères sont essentiels pour la responsabilisation et la transparence dans le cadre du système de GFP. L'indicateur comprend trois composantes et applique la méthode M1 (MF) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Note	Critères minima	M1	
29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels		ABC	DEC
A	Les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle et sont comparables avec le budget approuvé. Ils contiennent des informations complètes sur les recettes, les dépenses, les actifs financiers et les actifs corporels, les passifs, les garanties et les obligations à long terme, et ils sont appuyés par un tableau des flux de trésorerie rapprochés.		
B	Les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle et sont comparables avec le budget approuvé. Ils contiennent des informations au moins sur les recettes, les dépenses, les actifs financiers, les passifs financiers, les garanties et les obligations à long terme.		
C	Les rapports financiers de l'administration centrale sont préparés sur une base annuelle et sont comparables avec le budget approuvé. Ils contiennent des informations sur les recettes, les dépenses et les soldes de trésorerie.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes		ABC	DRFAP
A	Les rapports financiers de l'administration centrale sont soumis pour l'audit externe dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice.		
B	Les rapports financiers de l'administration centrale sont soumis pour l'audit externe dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice.		
C	Les rapports financiers de l'administration centrale sont soumis pour l'audit externe dans les neuf mois qui suivent la fin de l'exercice.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
29.3. Normes comptables		ABC	RF3DA
A	Les normes comptables appliquées à tous les rapports financiers sont conformes aux normes internationales. La plupart des normes internationales ont été intégrées dans les normes nationales. Les variations entre les normes internationales et nationales sont divulguées et tout écart est expliqué. Les normes suivies pour préparer les rapports financiers annuels sont divulguées dans les notes accompagnant les rapports.		
B	Les normes comptables appliquées à tous les rapports financiers sont conformes au cadre juridique du pays. La majorité des normes internationales ont été intégrées dans les normes nationales. Les variations entre les normes internationales et nationales sont divulguées et tout écart est expliqué. Les normes suivies pour préparer les rapports financiers annuels sont divulguées.		
C	Les normes comptables utilisées dans tous les rapports financiers sont basées sur le cadre juridique national et assurent la cohérence des rapports dans le temps. Les normes suivies pour préparer les rapports financiers annuels sont divulguées.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

DRFAP : Dernier rapport financier annuel présenté aux fins d'audit.

RF3DA : Rapport financier des trois dernières années.

Directives pour l'évaluation

Les rapports budgétaires annuels de l'administration centrale revêtent une importance fondamentale pour la responsabilisation et pour la transparence du système de GFP. Si certains pays ont leurs propres normes de présentation de l'information financière du secteur public, établies par l'état ou un autre organe agréé à cette fin, de nombreux autres appliquent les normes comptables nationales du secteur privé, des normes régionales ou des normes internationales comme les normes IPSAS. Dans tous les cas, le résultat doit être une série de rapports financiers qui sont complets et conformes à des normes et principes comptables généralement acceptés. Les états financiers annuels, les rapports sur l'exécution du budget ou les rapports financiers produits par l'administration centrale sont utilisés pour la notation du présent indicateur.

La composante 29.1 évalue l'exhaustivité des rapports financiers. Les rapports financiers annuels doivent comprendre une analyse donnant lieu à une comparaison des résultats avec le budget initial de l'état. Ils doivent présenter des informations complètes sur les recettes, les dépenses, les actifs, les passifs, les garanties et les obligations à long terme. Ces informations

doivent être ou bien incluses dans les rapports financiers (dans un système sur base caisse modifiée ou dans un système établi sur la base des droits constatés) ou dans des notes ou des rapports ponctuels (comme cela est souvent le cas dans les systèmes sur base caisse). Il est nécessaire, pour assurer l'utilité des rapports, que ces derniers soient établis après l'apurement des comptes d'attente et après le rapprochement des comptes d'avances et des comptes bancaires (voir l'évaluation présentée pour l'indicateur PI-27).

La composante 29.2 évalue la ponctualité de la soumission des rapports financiers de fin d'année, qui est considérée comme le principal indicateur de l'efficacité du système de reporting comptable et financiers. Dans certains systèmes, les différents ministères, départements et unités déconcentrées et autres entités publiques de l'administration centrale publient des rapports qui sont ensuite consolidés par le ministère des Finances. Dans les systèmes plus centralisés, tous les détails ou une partie des informations nécessaires aux rapports sont détenus par le ministère des Finances. La date effective de soumission est la date à laquelle l'auditeur externe considère que le rapport est complet et disponible en vue de son audit.

La composante 29.3 évalue dans quelle mesure les rapports financiers annuels sont compréhensibles pour les utilisateurs auxquels ils sont destinés et contribuent à assurer la responsabilisation et la transparence. Il importe, à cette fin, que la base d'enregistrement des opérations de l'État, ainsi que les principes comptables et les normes nationales appliquées, soient transparentes. Pour les notes plus élevées, les normes utilisées pour la comptabilité doivent être conformes avec des normes reconnues au plan international, comme les normes IPSAS. Dans le cas des notes « A » et « B » le rapport d'évaluation doit indiquer la méthodologie des normes internationales utilisée et l'endroit où les informations sur la conformité avec ces normes sont disponibles.

Observations

L'indicateur ne pose pas de grandes difficultés.

Les périodes indiqués dans le cadre sont différentes pour les trois composantes

- Dernier exercice clos.
- Dernier rapport présenté aux fins d'audit.
- Trois dernières années.

Ce qui implique que ce ne sont pas nécessairement les mêmes rapports qui peuvent être le support des évaluations et notations et que le choix dépend (pour la composante 2) de la date de réalisation du PEFA.

Tableau 31 : les rapports éligibles à l'évaluation

Composante 1	Composante 2	Composante 3
Derniers rapports préparés pour le dernier exercice clos (pas nécessairement soumis pour l'audit externe ; ni transmis au parlement), mais établis après apurement des comptes d'attente et d'avances et rapprochements.	- Constat pouvant être fait 9 mois après la fin du dernier exercice clos : rapports soumis relatifs au dernier exercice clos - Constat pouvant être fait avant 9 mois après le dernier exercice clos : - Rapport relatif au dernier exercice clos si soumis - Dernier rapport soumis si rapport relatif au dernier exercice clos non soumis	Pas de précision dans le cadre et le guide (préparés ou soumis ; pour le dernier rapport à prendre en compte : prendre celui utilisé pour 2 ou 1 ?).

La partie narrative est importante.

La norme ISSAI 200 est plus restrictive que la notation A.

Application

Générale

- Déterminer pour chaque composante les rapports éligibles (ils dépendent de la date de l'évaluation et peuvent donc changer en cours d'évaluation, notamment à sa fin).
- Analyser les textes légaux et réglementaires sur les rapports financiers annuels – dont les lois éventuelles (loi de règlement) dont ils sont les rapports à l'appui.
- Expliciter les normes (comptables nationales du secteur privé, normes internationales comme les normes IPSAS, ou normes autres telles que des « normes et principes comptables généralement acceptés »).
- Analyser le processus de préparation de ces rapports.
 - Les services impliqués.
 - Les documents de base.
 - Les modalités de réalisation des opérations de fin d'exercice.
 - Les règles de la période complémentaire (taux des écritures passées pendant cette période, durée effective, raisons de la longueur).
 - Articulation de la préparation des documents budgétaires et comptables de fins d'années et leur rapprochement.

Composante 1

- A partir de l'analyse des documents rassemblés remplir le tableau suivant

Tableau 32 : les caractéristiques des rapports annuels (dernier rapport, voir ci-dessus)

[illegible]

- Analyser de façon générale la « lisibilité » de ces données par des lecteurs non spécialistes (pour la partie narrative).

Composante 2

- Suivre au fur et à mesure de l'évaluation les documents à prendre en compte (voir les observations sur l'ensemble de l'indicateur).
- Analyser les pièces de transmission des rapports à l'auditeur (qui peut ne pas être l'ISC).
- Déterminer la date de soumission exacte compte tenu des éventuelles demandes de documents complémentaires de l'auditeur ; il est possible de déterminer si les demandes entrent bien dans la notions de « complétude » des rapports soumis. La notation en découle directement.

Composante 3

Cette composante doit être traitée avec l'indicateur PI-4.

- Identifier les normes nationales (PCE).
- Analyser ces normes par rapport aux normes IPSAS
 - o Identifier les textes relevant les différences.
 - o Identifier les services gérant ces normes.
- Analyser l'application de ces normes.

Il est donc nécessaire pour la notation de procéder en trois temps :

- a) Etablir une comparaison systématique des classifications IPSAS et des normes nationales utilisées par l'intermédiaire d'un tableau construit sur le modèle suivant :

Tableau 33: comparaison des normes

	Normes comptables IPSAS	Normes comptables nationales	Ecart	Références dans les rapports et explications
Rapport N-2				
Rapport N-1				
Rapport N				

On trouvera les normes IPSAS relatives aux finances publiques sur : <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/normes-comptables.pdf>.

- b) Relever les non correspondances.
- c) Observer si les écarts sont expliqués.

Rédaction

Dans une partie générale les comptes et rapports annuels sur lesquels est fondée l'évaluation peuvent être présentés de façon détaillée ainsi que les conditions dans lesquelles ils sont produits à partir des documents de base, notamment les comptes de la comptabilité budgétaire et les comptes de comptabilité générale.

Composante 1

Après une présentation des rapports sur lesquels est fondée la notation de cette composante, une mention doit être faite sur l'apurement et le rapprochement des comptes d'attente et d'avances. Elle pourrait se poursuivre par la présentation successive des critères assortie des commentaires éventuels. Elle pourrait s'achever sur la lisibilité de documents, dans une partie narrative descriptive des documents courte.

Composante 2

La rédaction, très brève, rappelle les rapports sur lesquels est fondée la notation, la date retenue et les précisions nécessaires sur les éventuelles demandes de l'auditeur et ses conséquences sur la date de soumission effective à retenir. Elle s'achève sur la notation.

Composante 3

Commencer par donner les références précises des normes utilisées puis les comparer avec les normes IPSAS, rapport par rapport et les conditions de leur divulgation. Comparer les normes utilisées dans chaque rapport et

relever les non conformités avec les normes nationales et internationales, et les indications sur ces non conformités dans les rapports. Finaliser la rédaction par la notation.

Enjeux

- L'information publique sur la situation financière de l'Etat.
- L'information publique sur l'exécution budgétaire.

Informations

Documents	Source
Textes sur les lois de finances	DGB/DGT/
Règlements sur l'établissement de tous les états, lois, et rapports sur l'exécution annuelle du budget	DGB/DGT/
Etats, lois et rapports sur l'exécution annuelle du budget des trois derniers exercices clos.	DGB/DGT/DCP/ACCT
Pièces de transmission des rapports financiers annuels soumis à l'auditeur du dernier rapport soumis	DGB/DGT
Rapports financiers annuels soumis à l'auditeur (derniers rapports soumis)	DGB/DGT
Plans comptables de l'Etat	DCP
Notes, rapports méthodologiques sur les plans comptables de l'Etat et leur concordance avec les normes internationales	CC

Entretiens

- DGB
- DGT
- DCP
- ACCT

Questions à poser

- Explication des délais.
- Explication du périmètre des informations présentées.
- Les difficultés rencontrées.

PILIER VII : Supervision et audit externes

Ce pilier évalue dans quelle mesure les finances publiques sont surveillées de manière indépendante et dans quelle mesure il existe un dispositif de suivi externe de la mise en œuvre par l'exécutif des mesures d'amélioration recommandées. L'efficacité de l'audit externe et de l'examen par le pouvoir législatif permet d'obliger le pouvoir exécutif à rendre compte de sa politique budgétaire, de sa politique de dépenses et de leur exécution.

Le pilier VII comporte les deux indicateurs suivants :

PI-30. Audit externe •

PI-31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Ce pilier s'applique désormais avec une certaine difficulté aux systèmes juridictionnels qui ne se sont pas engagés dans la certification.

PI-30. Audit externe

Description

Cet indicateur examine les caractéristiques de l'audit externe. il comprend quatre composantes et applique la méthode M1 (MF) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.¹²

Note	Critères minima	M1	
30.1. Portée de l'audit et normes d'audit		AC	3DEC
A	Les rapports financiers couvrant les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs de toutes les entités de l'administration centrale ont été audités sur la base des normes ISSAI ou de normes d'audit nationales cohérentes au cours des trois derniers exercices clos. les audits ont fait ressortir toutes les questions importantes, les risques systémiques et les risques au niveau des contrôles.		
B	Les rapports financiers des entités de l'administration centrale représentant la plupart des dépenses et des recettes ont été audités sur la base des normes ISSAI ou des normes d'audit nationales au cours des trois derniers exercices clos. les audits ont fait ressortir toutes les questions importantes, les risques systémiques et les risques au niveau des contrôles.		
C	Les rapports financiers des entités de l'administration centrale représentant la majorité du total des dépenses et des recettes ont été audités sur la base des normes issAi ou des normes d'audit nationales au cours des trois derniers exercices clos. les audits ont fait ressortir toutes les questions importantes		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
30.2. Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif		AC	3DEC
A	Les rapports d'audit ont été présentés au pouvoir législatif dans les trois mois suivant la réception des rapports financiers par l'organisme chargé de l'audit externe au titre des trois derniers exercices clos		
B	Les rapports d'audit ont été présentés au pouvoir législatif dans les six mois suivant la réception des rapports financiers par l'organisme chargé de l'audit externe au titre des trois derniers exercices clos.		
C	Les rapports d'audit ont été présentés au pouvoir législatif dans les neuf mois suivant la réception des rapports financiers par l'organisme chargé de l'audit externe au titre des trois derniers exercices clos.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
30.3. Suite donnée aux audits externes		AC	3DEC
A	Il existe des preuves incontestables que des mesures efficaces ont été prises à temps par le pouvoir exécutif ou l'entité auditée pour donner suite aux audits en réponse auxquels des mesures s'imposaient, au cours des trois derniers exercices clos.		
B	Une réponse officielle complète a été donnée à temps par le pouvoir exécutif ou l'entité auditée concernant les audits auxquels une suite devait être donnée au cours des trois derniers exercices clos.		
C	Une réponse officielle a été donnée par le pouvoir exécutif ou l'entité auditée concernant les audits auxquels une suite devait être donnée au cours des trois derniers exercices clos.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
30.4. Indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC)		AC	ADE
A	L'ISC opère de manière indépendante du pouvoir exécutif, et cette indépendance est assurée par les procédures de nomination et de relèvement des fonctions du président de l'ISC, de planification des missions d'audit, d'organisation de la publication des rapports et d'approbation et d'exécution du budget de l'ISC. Cette indépendance est consacrée par la loi. L'ISC a un accès illimité et dans les délais prévus aux données, documents et informations.		
B	L'ISC opère de manière indépendante du pouvoir exécutif, et cette indépendance est assurée par les procédures de nomination et de relèvement des fonctions du président de l'ISC, de planification des missions d'audit et d'approbation et d'exécution du budget de l'ISC. L'ISC a un accès illimité et dans les délais prévus aux données, documents et informations de la plupart des entités auditées.		
C	L'ISC opère de manière indépendante du pouvoir exécutif, et cette indépendance est assurée par les procédures de nomination et de relèvement des fonctions du président de l'ISC ainsi que de d'exécution du budget de l'ISC. L'ISC a un accès illimité et dans les délais prévus à la majorité des données, documents et informations demandés.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

¹² Ou toute autre entité chargée de la gouvernance des finances publiques.

Directives pour l'évaluation

Un audit externe fiable et étendu est une condition essentielle pour garantir une gestion responsable et transparente des fonds publics. Une composante de l'indicateur couvre l'indépendance de la fonction d'audit externe, les trois premières composantes couvrent l'audit des rapports financiers annuels des administrations publiques. Une fonction d'audit devrait également inclure certains aspects de l'audit de performance, mais ces éléments sont couverts dans la composante 8.4.

La composante 30.1 évalue les principaux aspects de l'audit externe, à savoir la portée et le champ d'application de l'audit ainsi que le respect des normes d'audit. La portée de l'audit s'entend des entités et des sources de fonds qui font l'objet de l'audit¹³ au cours d'un exercice particulier, et doit comprendre les fonds extrabudgétaires et les organismes autonomes. Ces derniers peuvent ne pas toujours être audités par les institutions supérieures de contrôle (ISC), car il peut être fait recours à d'autres organismes d'audit. Lorsque la capacité d'une ISC est limitée, le programme d'audits peut être planifié par l'ISC conformément à ses obligations juridiques d'audits sur une base pluriannuelle de manière à ce que les entités et les fonctions les plus importantes ou les plus exposées à des risques soient régulièrement contrôlées, tandis que d'autres entités et fonctions pourront être auditées moins fréquemment. Les travaux d'audit doivent couvrir l'intégralité des recettes, dépenses, actifs et passifs, que ceux-ci soient ou non présentés dans les rapports financiers (voir PI-28).

Le respect des normes d'audits, comme les normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISC) et les normes internationales d'audit (ISA)¹⁴ de l'IFAC/IAASB, doit garantir que l'accent est mis sur les questions importantes et systémiques de GFP dans les rapports, ainsi que dans le cadre des audits financiers et des examens de régularité, notamment dans l'opinion formulée sur les états financiers, la régularité et l'honorabilité des transactions et sur le fonctionnement des systèmes de contrôle interne et de passation des marchés. L'ISC doit mettre en œuvre un système d'assurance qualité pour déterminer si les audits respectent les normes adoptées. Ces examens sont généralement menés par des services internes de l'ISC, bien qu'indépendants de ceux qui procèdent aux audits, mais les organismes externes peuvent également contribuer au processus par le biais, par exemple, d'examens par des pairs ou par un organisme de réglementation professionnel. Les rapports des examens d'assurance qualité menés de manière indépendante doivent être la principale source utilisée pour déterminer si les normes d'audits sont généralement respectées ou non.

La composante 30.2 évalue la ponctualité avec laquelle le ou les rapports d'audit sur l'exécution du budget sont soumis au pouvoir législatif (ou aux responsables de la gouvernance de l'entité auditée), cette ponctualité constituant l'un des principaux éléments permettant de s'assurer que le pouvoir exécutif rend compte en temps voulu au pouvoir législatif et au public. Cette composante exige que le retard avec lequel les rapports d'audit sont soumis soit mesuré à partir de la fin de la période couverte, en l'absence de tout audit financier, ou lorsqu'il est saisi, à partir de la date à laquelle l'auditeur externe a reçu les rapports financiers auditables, lorsqu'un audit financier doit être engagé. Lorsque des rapports d'audits distincts doivent être établis pour différents organismes de l'administration centrale, le retard global peut être évalué par la moyenne des retards des différents organismes, pondérée par leurs recettes ou leurs dépenses, selon le montant qui est le plus élevé. Si les rapports financiers présentés à l'auditeur externe ne sont pas acceptés, mais sont renvoyés pour être complétés et corrigés, la date effective de présentation est celle à laquelle l'auditeur considère que les rapports financiers sont complets et en mesure d'être audités.

La composante 30.3 évalue la rapidité et l'efficacité avec laquelle le pouvoir exécutif ou l'entité auditée donne suite aux recommandations ou aux observations de l'audit externe. L'efficacité des suites données aux conclusions de l'audit se manifeste notamment par la publication par le pouvoir exécutif ou l'entité auditée d'une réponse officielle écrite aux conclusions de l'audit comme, par exemple, une lettre de la direction, indiquant la manière dont il sera ou dont il a déjà été remédié aux problèmes identifiés. Les rapports de suivi peuvent fournir des preuves de l'exécution des mesures annoncées en résumant dans quelle mesure les entités auditées ont répondu aux questions soulevées ou aux observations et ont mis en œuvre les recommandations de l'audit. À noter que le suivi donné aux recommandations émises par le pouvoir législatif est évalué séparément dans le cadre de l'indicateur PI-31.

La composante 30.4 évalue le degré d'indépendance de l'ISC par rapport au pouvoir exécutif. Il est essentiel que cette institution soit indépendante pour rendre compte de manière efficace et crédible de la fiabilité, de la qualité de la régularité des finances publiques. Cette indépendance devrait être énoncée dans la constitution ou dans un cadre juridique comparable. En pratique, l'indépendance doit être assurée par les procédures de nomination (et de relèvement des fonctions) du président de l'ISC et des membres des institutions collégiales, par la non-ingérence dans la planification et l'exécution des travaux d'audits de l'ISC et par les procédures d'approbation et de versements du budget de l'ISC. Le mandat de l'ISC doit couvrir chaque activité de l'administration centrale et lui permettre de procéder à toute la gamme des activités d'audits, en particulier les audits financiers, les examens de la régularité et les audits de performance. L'ISC doit avoir un accès illimité aux documents, aux données et aux informations. Il convient de noter que les audits de performance sont couverts par l'indicateur PI-8, tandis que l'indicateur PI-30 cible l'audit des rapports financiers annuels de l'état.

Observations

L'indépendance de l'ISC par rapport au Parlement n'est pas mentionnée.

13 En d'autres termes, ils sont couverts par le plan d'audit basé sur le risque global établi par l'auditeur externe pour l'exercice considéré, que le plan exige un audit de fond ou non pour cette entité/ce fonds.

14 Les normes internationales des ISC pour les audits financiers sont basées sur les ISA correspondantes, qui guident la poursuite de l'audit des états financiers, y compris le respect des prescriptions en matière d'audit, comme la prise en compte des lois et des réglementations dans un audit des états financiers.

Application

La démarche devrait s'attacher à établir un état complet du système de contrôle externe (le faire en lien avec le « Tableau 40 : les conditions d'indépendance de l'ISC » à établir pour la composante 4.)

- Analyser les textes juridiques fondant le contrôle externe (constitution, loi organique, loi y compris règlement de la comptabilité publique, textes sur le statut des personnels (cas de magistrats) textes sur la responsabilité des agents publics, notamment des ordonnateurs et des comptables etc...).
 - o Compétences (champ institutionnel).
 - o Compétences (types d'audit et de contrôle).
- Analyser les normes, guides et manuels.
- Analyse de l'organisation de l'ISC (nombre de chambres et compétences, existence d'une chambre ou Cour de discipline budgétaire et financière, existence de juridictions régionales) et de ses moyens :

Tableau 34 : Les ressources de l'ISC

	Exercice N-2	Exercice N-1	Exercice N
Effectifs d'auditeurs financiers dont (éventuellement)			
Magistrats			
Assistants			
Personnel d'appui			
Ressources de fonctionnement			
Ressources d'investissement			

- Analyser les états de comptes reçus et à recevoir.
- Etablir une liste complète et détaillée des rapports produits avec pour chaque rapport le montant des crédits contrôlés ou audités.
- Analyser la portée de chaque domaine d'activité par type de rapport ; le tableau suivant pourrait être dressé

Tableau 35 : L'activité de l'ISC

	NORMES (et références internationales de ces normes)	Champ des documents audités (1)	N-2		N-1		N		RESULTATS		
			Nombre	Montants des recettes ou dépenses	Nombre	Montants des recettes ou dépenses	Nombre	Montants des recettes ou dépenses	Questions importantes	Risques systémiques	Risques au niveau des contrôles
Arrêts et jugements											
ABC											
AEBC											
Dont SS											
RELIF (ou équivalent)											
Audit financier											
ABC											
AEBC											
Dont SS											
Non ISC											
Entreprises publiques											
Audit de conformité (ou « contrôle administratif »)											
ABC											
AEBC											
Dont SS											
Entreprises publiques											
Audit de performance											
ABC											
AEBC											
Dont SS											
Entreprises publiques											
Gestion de fait											
Référé											
Jugement CDBF											

ABC : administration budgétaire centrale (unités budgétaires de l'administration centrale).

AEBC : administration extrabudgétaire centrale (unités extra budgétaires de l'administration centrale) ; il faut attacher une importance particulière compte tenu des sommes en jeu des organismes de sécurité sociale.

Les colonnes « résultats » ne seront servies que dans la mesure où les activités et produits s'y prêtent.

Composante 1

Pour la notation, exclusivement :

- Sélectionner parmi tous les rapports produits, ceux qui peuvent être assimilés à des audits financiers.
- Identifier les audits réalisés par des organismes indépendants non ISC.
- Analyser les audits selon les critères de la composante 1 ; le tableau suivant peut être utilisé

Tableau 36 : les caractéristiques des audits des rapports financiers

	Rapports financiers audités couvrant les recettes, les dépenses, les actifs et les passifs (Oui ou non)	Montant des dépenses ou recettes dans le champ	Nombre d'entités	N-2		N-1		N		Existence d'un contrôle qualité	RESULTATS		
				Nombre des entités	Montant des dépenses ou recettes	Nombre des entités	Montant des dépenses ou recettes	Nombre des entités	Montant des dépenses ou recettes		Questions importantes	Risques systémiques	Risques au niveau des contrôles
Audit financier ISSAI													
ABC													
AEBC													
dont SS													
Non ISC													
Arrêts et jugements													
ABC													
AEBC													
dont SS													
RELF													
ABC													
AEBC													
dont SS													
Non ISC													

ABC : administration budgétaire centrale (unités budgétaires de l'administration centrale)

AEBC : administration extrabudgétaire centrale (unités extra budgétaires de l'administration centrale)

Composante 3

Elle porte sur les suites données aux rapports de l'ISC par les entités contrôlées.

- La définition de « suite » est identique à celle définie pour l'indicateur PI-26.4 : « réponse officielle écrite sur la manière dont il sera ou dont il a été remédié aux problèmes posés », en dépit de la formulation de la notation A qui diffère des autres notations (« mesures efficaces prises » pour A et « réponse officielle complète » pour B et C). Ceci pose un problème d'information pour la notation car les ISC utilisent et suivent une autre notion de « suite » : celle de recommandation appliquée (en distinguant en général trois niveaux d'application : complètement, partiellement, aucunement).
- La composante porte sur les audits financiers (au sens des deux composantes précédentes).
- Le guide recommande de traiter, dans une partie narrative (dénommée partie explicative) les suites de tous les audits : « 30.3.5... Toutefois, si l'ISC établit d'autres rapports tels que des rapports d'audit de performance ou des rapports d'examen de la régularité qui sont communiqués au pouvoir exécutif, et qu'elle obtient des réponses sur des questions auxquelles il devait être donné suite, les évaluateurs doivent le mentionner dans la partie explicative. ».

La démarche pourrait être ainsi la suivante :

- Analyser le dispositif de suite de l'ISC de toutes les recommandations en distinguant des autres celui qui porte sur les audits financiers (au sens des composantes 1) et 2)).
- Analyser le dispositif de suite des administrations centrales non budgétaires (dont la SS) par les auditeurs.
- Analyser les états tenus par l'ISC et les auditeurs sur les « réponses » au sens du PEFA à leurs recommandations en distinguant celles qui sont complètes et celles qui ne le sont pas.
- Si un tel état n'est pas tenu, analyser directement les réponses faites à l'ISC en les demandant (pour les seuls audits financiers) pour toutes les entités, administration centrale budgétaire (ce qui est aisé) et administration centrale extra budgétaire (ce qui peut être difficile, mais le faire au moins pour la sécurité sociale.)

Le tableau suivant pourrait servir de guide, pour la notation :

Tableau 38 : le suivi des recommandations de l'ISC

[illegible]

La notation n'indique pas de seuil concernant le nombre d'entités ou le montant des dépenses ou des recettes. La réponse doit être complète (pour toutes les recommandations) pour la notation A et B.

A partir de ce tableau la notation doit suivre les règles suivantes :

Tableau39 : notation PI-30.3

	Réponse officielle par toutes entités	Réponse complète par toutes les entités	Réponse complète	Mesures dans l'année qui suit dans les réponses
A	X	X		X
B	X	X		
C	X			

- Analyser, pour la partie narrative de la partie du rapport concernant cette composante, le dispositif de suivi (au sens cette fois de « mise en œuvre effective ») des recommandations par les entités (enquête auprès des entités, contrôle de suivi etc...) de l'ISC (et des auditeurs des principales administrations extrabudgétaires, dont la sécurité sociale).
- Présenter dans un tableau simple (complètement mis en œuvre/partiellement mis en œuvre/non mis en œuvre) les constats qui peuvent être tirés de ces dispositifs.

Composante 4

Elle porte sur l'indépendance de l'ISC. Et de la seule ISC. Les auditeurs non ISC n'entrent pas dans la notation sauf, si « l'ISC reste responsable de l'audit au premier chef ». Ainsi l'indépendance des auditeurs réalisant les audits pris en compte dans les précédents indicateurs et composantes n'est pas une condition de la notation de ces composantes, ni même leur habilitation par l'ISC pour auditer des entités publiques. Et si les auditeurs ne sont pas des ISC la composante doit être notée NA, sans aucune incidence sur les notations des autres composantes. Si l'ISC n'est pas indépendante la note de l'indicateur est D. Si l'audit est réalisé par un auditeur autre que l'ISC, qui n'est pas indépendant (ni habilité) la note globale peut ne pas être D (elle dépend des précédents indicateurs car NA fait disparaître la composante de la synthèse).

Elle s'appuie sur les normes ISSAI, notamment les déclarations de Lima (ISSAI 1) et de Mexico (ISSAI 10) (la première étant plus complète et stricte que la seconde, la seconde étant plus opérationnelle (8 principes).

La notation exige de remplir le tableau suivant (compéter par une partie utilisable pour la partie narrative, recommandée par le guide 30.4.7).

Le guide 30.4.5 indique, que « Pour l'obtention des notes A, B et C, les critères d'indépendance doivent être remplis dans les faits. En outre, ils doivent être reconnus par la loi dans le cas de la note A. ». Il faut, sans doute comprendre que pour toutes les notations, les dispositions doivent être reconnues dans un texte, au moins du niveau de la loi pour la note A et appliquées pour toutes les notations.

Tableau 40 : les conditions d'indépendance de l'ISC

Critères	Description des principales dispositions et commentaires	Notation exigeant le critères (A, B, C)
NOTATION		
Texte fondant l'indépendance		
Constitution		
Loi organique		
Loi		
Autre		
Nomination du président		
Par qui		
Pour combien de temps		
Combien de fois		
Conditions de Relèvement du Président		
Procédures de nomination des instances collégiales internes		
Par qui		
Pour combien de temps		
Combien de fois		
Relèvement du Président		

Mutation		
Responsabilité de la planification des audits		
Responsabilité de la publication des audits		
Responsabilité de l'exécution du budget		
Accès aux informations		
Total		
75% des informations		
50% des informations		
COMPLEMENTS		
Statut de l'entité		
Statut des responsables		
Statut des auditeurs		
Collégialité		
Règles de contradiction		
Existence d'un appel ou recours		
Compétence (types d'audit) (1)		
Financier		
De régularité		
De performance		
Compétence (type d'entité ou d'opérations ou de politique)		
Administrations budgétaire centrales		
Administrations extrabudgétaire centrales		
dont SS		
Entreprises publiques		
Subventions		
Entité faisant appel à la charité publique		

(1) Voir les définitions de l'INTOSAI

Rédaction

Dans une partie générale l'ISC sera présentée rapidement (textes de base, organisation, type d'ISC, compétences (champ institutionnel et types d'audit, moyens). Sera ensuite justifié le choix concernant la notation, en référence au fait que l'ISC fait des audits financiers (au sens du PEFA) ou non et au fait que ses activités peuvent ou non être assimilées à des audits financiers.

Une présentation des rapports produits et des crédits contrôlés selon le type d'audit par année dans une partie narrative pourrait suivre.

Composante 1

Donner d'abord les références des audits pris en compte, qui sont réalisés sur la base des normes ISSAI ou sur la base des normes nationales en s'appuyant sur les indications du guide (y compris ceux qui ne sont pas réalisés par l'ISC). Justifier l'application ou non de la note A par la réalisation de tous les critères (en apportant les éléments probants). Dans le cas où A ne peut être attribuée fournir l'évaluation de la part des crédits audités selon les critères exigés pour B ou C en apportant les éléments probants sur lesquels ces notations se fondent.

Composante 2

La rédaction courte, doit se limiter à présenter les rapports et audits pris en compte, les conditions d'application de la méthode de notation et la notation. Une partie narrative peut apporter des explications sur les retards, notamment lorsque les rapports d'audit sont prêts mais pas transmis.

Composante 3

Après avoir rappelé la définition de « suite » utilisée, la rédaction présentera la méthode utilisée pour appliquer les critères, les éléments probants et les résultats obtenus. Après la notation, une partie narrative (qui peut être développée, tant elle est importante) présentera le dispositif de suivi de la mise en œuvre des recommandations et les taux de mise en œuvre des recommandations de l'ISC et des auditeurs indépendants par les entités.

Composante 4

Les sources des normes d'indépendance doivent être mentionnées au début de la rédaction. Les conditions d'indépendance de l'ISC doivent être présentées dans leur totalité, en suivant les items du tableau 40 synthétisés (et en assurant la coordination avec la partie de présentation générale). Il doit être précisé si elles valent autant pour le parlement que pour l'exécutif. A partir de ces constats et observations la rédaction s'achèvera par l'énoncé des critères de la notation retenue tels qu'ils sont formulés dans le cartouche.

Enjeux

- La qualité des comptes sur la situation financière de l'Etat
- La bonne connaissance de l'exécution de la loi de finances
- L'amélioration des comptes

Informations

Documents	Source
Textes (constitution, lois organiques, lois) sur l'ISC et les textes relatifs à ses activités (comptabilité publique, statut des agents, responsabilité des acteurs etc..)	CC
Normes manuels et guides	CC
Rapports d'activité	CC
Rapports public annuel (3 derniers)	CC
Liste des arrêts et jugements (3DEC)	CC
Rapports achevés de tout type (3DEC)	CC
Rapports d'audit financier autre que ceux de l'ISC (3DEC)	CC
Lettres, bordereau ou fiches de transmission des rapports de l'ISC au parlement (3DEC)	CC
Lettres, bordereau ou fiches de transmission des rapports des auditeurs des entités (autres que l'ISC) au Parlement, dont SS (3DEC).	CC
Etat de suivi par l'ISC et les auditeurs indépendants des mises en œuvre des recommandations par les entités auditées (3DEC)	CC
Réponses officielles écrites des entités auditées aux audits financiers de l'ISC (dont RELF) et des auditeurs indépendants (3DEC)	CC
Dates de prise de fonction du président de l'ISC	CC
Compte rendus de réunion de programmation des audits (DEC)	CC
Liste des rapports finalisés non publiés (3DEC)	CC
Dossier de presse sur la présentation des audits (DEC)	CC
Rapport d'instruction et rapport final des rapports financiers (3DEC)	CC
PV de réunion d'adoption des rapports (DEC)	CC

Entretiens

- CC
- Parlement

Questions à poser

- Qualité des relations avec l'exécutif
- Qualité des relations avec le parlement
- Qualité des relations avec le juge judiciaire
- Existence d'une stratégie
- Existence d'une gestion axée sur les résultats
- Difficultés rencontrées dans l'exercice des missions

PI-31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Description

Cet indicateur met l'accent sur l'examen par le pouvoir législatif des rapports financiers vérifiés de l'administration centrale, y compris les unités institutionnelles, dans la mesure où, soit a) elles sont tenues par la loi de présenter des rapports d'audit au pouvoir législatif, soit b) l'unité à laquelle elles rendent compte ou par laquelle elles sont contrôlées doit répondre aux questions et prendre des mesures pour leur compte. Il comprend quatre composantes et applique la méthode M2 (MO) pour agréger les notes qui leur sont attribuées.

Note	Critères minima	M2	
31.1. Calendrier d'examen des rapports d'audit		AC	3DEC
A	L'examen des rapports d'audit des états financiers annuels a été achevé par le pouvoir législatif dans les trois mois suivant la réception de ces rapports.		
B	L'examen des rapports d'audit des états financiers annuels a été achevé par le pouvoir législatif dans les six mois suivant la réception de ces rapports.		
C	L'examen des rapports d'audit des états financiers annuels a été achevé par le pouvoir législatif dans les douze mois suivant la réception de ces rapports.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
31.2. Auditions sur les conclusions de l'audit		AC	3DEC
A	Des auditions donnant lieu à un examen approfondi des principales conclusions des rapports d'audits sont tenues régulièrement avec des responsables de toutes les entités auditées, qui ont été assorties de réserves, d'opinions négatives ou de refus d'exprimer une opinion.		
B	Des auditions donnant lieu à un examen approfondi des principales conclusions des rapports d'audit sont tenues avec des responsables de la plupart des entités auditées, qui ont été assorties de réserves, d'opinions négatives ou de refus d'exprimer une opinion.		
C	Des auditions donnant lieu à un examen approfondi des principales conclusions des rapports d'audit sont tenues, et ne couvrent que quelques entités auditées ou ne peuvent inclure que des représentants du ministère des Finances.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		
31.3. Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit		AC	3DEC
A	Le pouvoir législatif émet des recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif et suit systématiquement leur application.		
B	Le pouvoir législatif émet des recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif et suit leur application.		
C	Le pouvoir législatif émet des recommandations concernant les mesures devant être mises en œuvre par l'exécutif.		
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.		

Directives pour l'évaluation

Le pouvoir législatif doit jouer un rôle essentiel en supervisant l'exécution du budget qu'il a approuvé. Il assure généralement cette fonction par le biais d'un ou de plusieurs comités ou commissions, qui examinent les rapports d'audit externe et interrogent les parties responsables sur les conclusions des rapports. Il importe que les résultats de cet examen des rapports d'audit externe par toute commission mandatée à cet effet soient présentés pour examen (et dans l'idéal fassent l'objet d'une audition) en séance plénière du corps législatif pour constituer ainsi un examen complet des conclusions d'audit. Un tel examen est généralement nécessaire avant que le pouvoir exécutif ne puisse formuler une réponse officielle, bien que des mesures correctives puissent être adoptées à tout moment. Le fonctionnement du ou des comités dépend de la disponibilité de ressources financières et techniques adéquates et de l'allocation d'une période de temps suffisante pour permettre l'examen des rapports d'audits en temps voulu.

La composante 31.1 évalue la ponctualité des examens par le pouvoir législatif, qui est un facteur essentiel de l'efficacité de la fonction de responsabilisation. Cette ponctualité peut être compromise par un fort accroissement du nombre de rapports d'audit soumis, dû au fait que les auditeurs externes s'efforcent de rattraper les retards accumulés dans l'examen des dossiers. Dans ce cas, les comités peuvent décider de donner la priorité aux rapports d'audit qui couvrent les dernières périodes auditées et aux entités auditées qui se sont révélées dans le passé ne pas respecter les normes et prescriptions. L'évaluation doit juger favorablement cette manière de procéder qui est conforme aux bonnes pratiques et ne pas prendre en compte les retards qui en résultent pour l'examen des rapports concernant des périodes plus reculées.

La composante 31.2 évalue dans quelle mesure des auditions sont consacrées aux principales conclusions de l'institution supérieure de contrôle (ISC). Des auditions « approfondies » sur les principales conclusions des rapports d'audit externe ne

peuvent être considérées avoir été menées que si elles ont réuni des représentants, d'une part, de l'ISC pour expliquer ses observations et ses conclusions, et d'autre part de l'organisme faisant l'objet de l'audit, pour préciser et présenter un plan d'action pour remédier à la situation. Par « quelques » on entend 10 à 25 % (en valeur) des unités de l'administration pour lesquelles les rapports d'audit ont été assortis de réserves, d'opinions négatives ou de refus d'exprimer une opinion, conformément à l'ordre de grandeur type appliqué dans le Cadre PEFA visé à la section 2.1.4.

La composante 31.3 évalue dans quelle mesure le pouvoir législatif émet des recommandations et suit leur exécution. Le comité responsable peut non seulement adopter les recommandations formulées par les auditeurs externes mais aussi recommander l'adoption de mesures et de sanctions par l'exécutif (voir PI-30), et il doit avoir un système de suivi pour s'assurer que les recommandations en question sont dûment prises en compte par l'exécutif.

Le terme « systématiquement » fait référence à une situation dans laquelle un système pour le suivi des recommandations existe et sert à enregistrer les recommandations et les mesures prises ou non pour leur donner suite et dans laquelle, pour chaque recommandation, l'exécutif et le législatif sont informés, au cours des auditions ultérieures, de la mise en œuvre ou non de celle-ci.

La composante 31.4 évalue la transparence de la fonction de contrôle par l'accès au public. L'ouverture par le comité législatif de ses auditions au public permet à ce dernier de contrôler ses procédures et donne aussi au comité la possibilité d'informer le public de ses travaux. L'« ouverture » des auditions peut revêtir diverses formes, qui vont de l'autorisation exceptionnelle de l'accès du public à la salle du comité à l'invitation de certains membres du public à prononcer un discours sur un sujet particulier. L'observation des débats par le public peut aussi s'effectuer via la retransmission des auditions par les médias (la radio ou la télévision, par exemple) ce qui permet aux citoyens de suivre ce qui s'y passe. La composante 31.4 est axée sur l'accès du grand public et ne vise pas à déterminer si les membres du public sont invités à prendre la parole durant les auditions.

Si le pouvoir législatif n'exige pas d'audit externe des rapports financiers annuels soumis par les administrations publiques (voir PI-29), il ne s'acquitte pas de ses fonctions qui consistent à responsabiliser l'exécutif et il importe d'attribuer la note « D » à chacune des composantes du présent indicateur.

Observations

Lorsque le parlement est composé de deux chambres, les analyses doivent porter sur les deux chambres, avec un accent spécial pour la chambre basse, qui détient la décision finale.

L'indicateur est fondamental. Les ISC qui sont les plus efficaces sont celles qui entretiennent les relations les plus étroites et coopératives, hors de toute dépendance, avec le Parlement, notamment à travers un comité spécialisé (appelé souvent « comité des comptes publics », dont la compétence dépasse largement les seuls aspects comptables.)

Cet indicateur porte sur l'examen des audits par le Parlement (et non sur la possibilité donnée au parlement de demander des enquêtes à l'ISC, ou plus largement sur les fonctions d'assistance de l'ISC au Parlement). Les audits entrant dans ce champ sont les seuls audits financiers.

Par ailleurs, l'examen des comptes eux-mêmes (ou la loi de règlement), dans leur aspect politique n'est pas non plus traité. Les modalités d'adoption des lois de règlement ou d'acceptation des comptes (quitus etc...) ne sont pas au centre de l'examen.

La directive pour la notation semble centrer l'évaluation sur le volet « exécution du budget » (rapport sur l'exécution du budget REB (ou RELF)) des rapports financiers, ce qui permettrait d'intégrer sans difficulté les RELF des ISC juridictionnelles qui ne font pas d'audit financier ou de certification dans l'indicateur. Mais le système de critères de notation de la composante 2 est fondée pour les niveaux A et B de note par l'échelle des types d'opinions des auditeurs dans leur audits financiers et (exclusivement dans ceux-ci) et qui constituent leur objet (assorties de réserves, d'opinion négatives, et de refus d'exprimer une opinion). Ce critère doit alors être étendu aux recommandations.

La rédaction utilisera le terme de « entités ayant fait l'objet de recommandation ou d'observations » (incluant donc celles qui « ont fait l'objet de réserves, d'opinion négatives ou de refus d'exprimer une opinion ».)

Application

Générale

Il est utile, pour la partie narrative, notamment, et tant la question est fondamentale, de faire un état complet des relations entre l'ISC et le parlement :

- Identifier et analyser les rapports et audits transmis au Parlement, par type de rapport (audits financiers dont rapport sur l'exécution du budget), audit de conformité, audit de performance et Rapport annuel public ou d'activité (dont dates à partir des lettres, bordereau, fiches de transmission).
- Analyser le dispositif institutionnel d'examen par le Parlement des audits et rapports dont spécifiquement les audits financiers et notamment les rapports sur l'exécution du budget (dont dates à partir des PV).
- Analyser des débats en séance plénière des audits, dont les audits des rapports financiers, dont le rapport sur l'exécution du budget (PV des séances).

- Analyser les auditions réalisées par le Parlement des responsables des entités auditées (dont les audits financiers, en comparant les audits financiers et les PV d'audition des responsables des entités faisant l'objet d'observation).
- Analyser le dispositif de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations par le Parlement (textes, modalités de connaissance des mises en œuvre et outils, couverture, fiabilité) et le taux de suivi des recommandations.

Le tableau suivant pourrait être établi :

Tableau 41 : l'examen par le parlement des rapports de l'ISC

[illegible]

Enquêtes demandées par le Parlement															
X1															
X2															
etc.															
Evaluation															
Référé															
X1															
X2															
etc.															

REB : rapport sur l'exécution du budget.

Composante 1

La notation de la composante 1 repose sur les premières lignes (partie notation du tableau) et les colonnes (2) et (3) du tableau ci-dessus.

Tableau 42 : délais d'examen des rapports d'audit

	N-2	N-1	N
Délais ((3) – (2))			
Note			
Note globale			

Composante 2

La notation repose sur les colonnes (0) et (4) des premières lignes (partie notation du tableau)

Tableau 43 : ampleur des auditions des responsables des entités faisant l'objet d'observations

	N-2	N-1	N	Total
Entités faisant l'objet d'observations				
Nombre d'entités faisant l'objet d'observations				
Nombre de responsables de ces entités auditionnés				
Notation				

Composante 3

Il faut mener l'analyse pour l'ensemble des recommandations faites par le Parlement. La difficulté est de rassembler les éléments probants.

- Analyser les recommandations faites (nature, pertinence, nouvelles par rapport aux recommandations de l'ISC (en général elles sont quasi identiques).
- Analyser les documents méthodologiques et les outils (dont informatiques) dont dispose le parlement pour le suivi de la mise en œuvre effective des recommandations (pour évaluer la fiabilité des données de suivi).
- Analyser les données tirées de ces outils et, notamment ceux relatifs aux recommandations issues de l'audit financier (dont le REB ou RELF).
- Noter (selon les seuils de la composante 3) :

Tableau 45 : suivi des observations et recommandations faites par le Parlement

	N-2	N-1	N	Total
Nombre d'observations du parlement faites à l'administration budgétaire centrale à partir des audits financiers				
Nombre d'observations du parlement faites à l'administration extra budgétaire centrale à partir des audits financiers				
Nombre d'observations totales à partir des audits financiers suivies				
Existence d'un dispositif de suivi systématique (1)				
Notation				

La distinction entre A et B porte d'après le guide sur l'existence ou non « d'un système » « 31.3:2. Le terme « systématiquement » fait référence à une situation dans laquelle un système pour le suivi des recommandations existe et sert à enregistrer les recommandations et les mesures prises ou non pour leur donner suite et dans laquelle, pour chaque recommandation, l'exécutif et le législatif sont informés, au cours des auditions ultérieures, de la mise en œuvre ou non de celle-ci. ».

Composante 4

Elle porte sur la publicité donnée par les comités (commissions) aux auditions qu'elle réalise sur les audits financiers de l'ISC sur les questions ne touchant pas à des questions couvertes par le secret (sécurité notamment). Cette publicité peut prendre deux formes :

- Admission du public aux auditions.
- Publications des rapports d'audition (internet ou autre moyen).

La démarche serait la suivante :

- Etablir la liste des séances d'auditions relatives aux audits financiers et le nombre d'auditions.

- Identifier les séances qui ont été ouvertes au public (élément probant : PV).
- Identifier le nombre de rapports des comités (état établi par le parlement) et analyser les plus importants.
- Identifier le nombre de rapports présentés en plénière (PV).
- Identifier le nombre de rapports publiés et leur mode de publication (en ligne : visite du site ; autrement : obtenir les publications des rapports (ou un état s'ils sont nombreux)).

Le tableau suivant peut structurer la notation.

Tableau 46: la publicité des auditions faites par le Parlement des responsables des entités auditées

	N-2	N-1	N	Total	Seuil	notation
Nombre de séances d'audition						
Nombre d'auditions						
Nombre de séances ouvertes aux publics					Toutes, Tous sauf quelques cas (entre 10 et 25%)	A C
Nombre de rapports établis						
Nombre de rapports présentés en plénière					Tous	A, B
Nombre de rapports mis en ligne					Tous	A, B, C
Nombre de rapports publiés autrement que par la mise en ligne						

Rédaction

La rédaction commencera par une présentation – institutionnelle (comité spécialisé éventuelle au Parlement) et fonctionnelle (assistance ou autre) - des bases juridiques des relations entre l'ISC et le Parlement et des différents types de rapport que l'ISC est tenue de transmettre au Parlement, notamment des enquêtes réalisées à la demande du Parlement. Elle se prolongera par une présentation sous forme de tableau (cf. ci-dessus) des rapports transmis au cours des trois derniers exercices en distinguant les audits des rapports financiers des autres audits, pour l'administration centrale dans son ensemble. Seront bien indiquées à chaque fois les références précises des éléments probants.

Composante 1

Elle commence par les commentaires du tableau des dates de réception et d'examen et délais d'examen des audits de rapports financiers et des projets de loi de règlement (en distinguant les rapports éventuellement et en prenant comme d'axe d'examen, la date de la décision qui clôt l'examen) et en les comparant, dans la partie narrative, aux règles nationales, si elles existent. En cas de rattrapage de retards indiquer et commenter la méthode utilisée et l'ordre (régressif ou non) des rapports examinés. Indiquer pour finir les raisons des retards.

Composante 2

Elle commence par rappeler les droits d'audition du Parlement et à présenter les auditions réalisées au cours des trois derniers exercices des responsables des entités faisant l'objet d'observations ou de recommandation ou de réserves (y compris les membres de l'ISC) en distinguant les audits financiers (en rappelant leur nature) des autres audits. Elle s'achève sur la justification de la notation et des éléments probants sur lesquels elle repose.

Composante 3

Elle indique le nombre de recommandations faites par le Parlement à partir des audits en séparant des autres les audits financiers. Elle présente le dispositif de suivi de la mise en œuvre des recommandations et commente sa fiabilité. Et elle justifie la notation en ne retenant dans les observations que celles qui portent sur les audits financiers.

Composante 4

Elle présente les règles de publicité des débats fixées aux commissions et à la plénière avec leurs références et dresse un tableau d'ensemble de leur application au cours des trois derniers exercices clos, notamment les séances publiques (ou celles qui ne l'ont pas été si la règle est qu'elles le soient) et les sites internet où il est possible de consulter les rapports sur les auditions ou PV de séances.

Enjeux

- La bonne information du parlement sur l'exécution des lois

- La possibilité donnée au parlement de faire corriger les irrégularités ou inefficacités dans l'application des lois
- L'information des citoyens sur l'exécution par l'administration des lois.

Informations

Documents	Source
Textes sur les relations entre le parlement et l'ISC	Parlement
Lettres, bordereau, fiches de transmission des rapports transmis au parlement (3DEC)	Parlement
PV d'examen en Commission et plénière des rapports de l'ISC transmis au Parlement (3DEC)	Parlement
PV d'auditions des responsables auditionnés (3DEC)	Parlement
PV des séances plénières consacrées aux rapports des comités sur les auditions rapports d'audit financier (3DEC)	Parlement

Entretiens :

- Parlement
- CC

Questions à poser

- Intérêt des représentants pour l'examen des audits de l'ISC et notamment des audits de rapports financiers
- Rapport entre le parlement et l'exécutif sur le suivi des travaux de l'ISC
- Difficultés rencontrées dans l'examen des rapports de l'ISC et les suites à leur donner (auditions, recommandations).

-

VOLUME 4**LE RAPPORT**

PARTIE 3 : LE RAPPORT PEFA

Cette partie du cadre présente des directives destinées à la préparation du rapport PEFA. Elle présente les informations qui doivent être incluses dans le rapport et fournit un modèle décrivant comment ces informations doivent être rapportées et présentées.

Les rapports PEFA sont établis à l'intention des administrations publiques et visent à enrichir leurs initiatives de réforme de la GFP et des domaines connexes. Dans cette perspective, il est essentiel que les administrations publiques soient associées à l'évaluation, apportent des contributions et formulent des observations tout au long du processus. Les rapports PEFA devraient être publiés par les administrations publiques et mis à la disposition des personnes intéressées dans le pays couvert par le rapport et à l'extérieur. Sur le site web du PEFA figurent tous les rapports qui ont été communiqués au Secrétariat du PEFA depuis le démarrage du programme et tous les rapports publiés par les administrations publiques sont mis à la disposition du public par le biais du site web du PEFA.

Le rapport PEFA vise à présenter une évaluation détaillée et intégrée de la performance de la GFP d'un pays, à partir d'une analyse, fondée sur les indicateurs, des éléments clés de ce système. Il vise aussi à déterminer dans quelle mesure la performance de la GFP s'est modifiée depuis les évaluations précédentes. Les informations pertinentes sont incluses dans le corps du rapport. Les annexes sont généralement consacrées à la présentation d'importants tableaux de données et d'autres informations détaillées sur des questions comme le contrôle financier interne, mais non à un examen de l'analyse et des conclusions du rapport.

Le rapport PEFA évalue la performance actuelle de la GFP et ne formule pas de recommandations concernant des réformes ou des plans d'action. Les divergences de vues sur les conclusions du rapport entre les autorités et d'autres parties prenantes participant à la préparation de l'évaluation peuvent être prises en compte dans une annexe au rapport récapitulant les principales divergences.

La structure du rapport est présentée dans la table des matières à la page suivante.

Une table des matières et une liste des abréviations figurent au début du rapport, avant le résumé analytique. De même, y figurent des informations contextuelles importantes comme les dates de l'exercice fiscal, la monnaie utilisée dans le rapport et son taux de change avec les principales monnaies internationales comme le dollar EU et l'euro.

Certains tableaux de données doivent obligatoirement figurer dans la section 2 et, pour quelques indicateurs précis, dans la section 3. Les tableaux doivent être complétés dans la mesure où les informations sont disponibles. Ils doivent être présentés sous une forme que les évaluateurs jugent appropriée. Les évaluateurs ne sont pas censés procéder à d'importants travaux de collecte et de traitement des données pour compléter les tableaux qui doivent obligatoirement figurer dans le rapport. Ils chercheront prioritairement à utiliser les données disponibles pour donner une vue d'ensemble de l'administration centrale et de ses opérations, pour servir de base aux observations formulées dans le rapport.

La suite de cette section présente les informations à communiquer dans chaque section du rapport PEFA

Le rapport est destiné d'abord aux responsables politiques et administratifs, aux agents de l'administration et aux citoyens (s'il est rendu public, ce qui est souhaitable).

Il doit donc être compréhensible par un non spécialiste dans tous ses développements, ce qui exige un style simple et limpide, le recours le moins fréquent possible à des termes trop techniques, qui doivent toujours être expliqués. Ce qui exige parfois d'avoir à choisir entre concision et clarté. La clarté doit être la priorité.

Le style doit être uniforme, ce qui implique le respect de règles d'écriture communes aux différents évaluateurs pour leur rédaction de projets de parties et la reprise de l'ensemble par un rédacteur unique.

L'usage de l'encadré pour des développements plus détaillés et plus techniques (« focus ») que le reste du rapport est recommandé, sans excès. Celui de tableaux est aussi encouragé, certains sont imposés par le cadre, ils sont indiqués dans ce guide.

Les paragraphes doivent être homogènes dans leur objet et relativement brefs (5 ou 6 lignes). La première phrase peut être la conclusion de l'ensemble du paragraphe, celui-ci étant destiné à l'argumenter ou à la détailler.

Le cœur du rapport, comme de la méthodologie, est composé du chapitre 3 qui porte sur les indicateurs et dont la part essentielle est consacrée à la notation des indicateurs, à ses conditions et de sa justification. La rédaction doit s'attacher à montrer que la notation reflète fidèlement les forces et les faiblesses du secteur sur lequel porte l'indicateur. C'est la qualité de cette évaluation des forces et des faiblesses qui est la priorité. Ne jamais prendre un moyen (la notation) pour une fin.

En cas de désaccord persistant avec les autorités, les divergences peuvent être rapportées en annexe du rapport, mais cette solution n'est à envisager qu'en toute dernière extrémité. Elle signe un échec.

La structure du rapport et des annexes est imposée par le cadre. Elle est présentée dans l'encadré qui suit.

PLAN DU RAPPORT

Table des matières
Liste des abréviations

Dates de l'exercice fiscal
Monnaie du pays (utilisée dans le rapport) e et taux de change
(EU/dollar).

Résumé analytique

1. Introduction

- 1.1 Fondement et objectif
- 1.2 Gestion de l'évaluation et assurance qualité
- 1.3 Méthodologie de l'évaluation

2. Informations générales sur le pays

- 2.1 Situation économique du pays
- 2.2 Tendances financières et budgétaires
- 2.3 Cadre législatif et réglementaire de la GFP
- 2.4 Cadre institutionnel de la GFP
- 2.5 Autres éléments importants de la GFP et son environnement opérationnel

3. Évaluation de la performance de la GFP

- 3.1 Fiabilité du budget
- 3.2 Transparence des finances publiques
- 3.3 Gestion des actifs et des passifs
- 3.4 Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques
- 3.5 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
- 3.6 Comptabilité et reporting
- 3.7 Supervision et audit externes

4. Conclusions sur l'analyse des systèmes de la GFP

- 4.1 Évaluation intégrée de la performance de la GFP
- 4.2 Efficacité du cadre des contrôles internes
- 4.3 Points forts et points faibles de la GFP
- 4.4 Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure

5. Processus de Réforme de la GFP de l'Etat

- 5.1 Démarche suivie pour la réforme de la GFP
- 5.2 Réformes récentes et réformes en cours
- 5.3 Considérations institutionnelles

Annexes

- Annexe 1 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance
- Annexe 2 : Tableau récapitulatif des observations sur le cadre des contrôles internes
- Annexe 3 : Sources d'information

Ce plan doit être strictement respecté.

Résumé analytique (3 pages)

Le résumé analytique a pour objet de fournir une description intégrée et stratégique des conclusions du rapport. Il couvre l'impact du système de GFP sur la réalisation des objectifs de discipline budgétaire globale, d'allocation stratégique des ressources et de l'efficacité des services fournis. Il récapitule les principales évolutions de la performance depuis toute évaluation antérieure.

Cadre

Le résumé analytique porte sur l'ensemble du rapport et non seulement sur les résultats bruts de l'évaluation de la situation de la GFP au moment de l'évaluation et son évolution depuis le précédent PEFA. Le cadre définit les points à traiter.

- A) Une explication concise de l'objet et de la gestion de l'évaluation
- B) Une explication de la couverture et du calendrier de l'évaluation, de son champ d'application et de la période couverte.
- C) Une explication de la manière dont la performance des systèmes de GFP influe sur la réalisation des trois principaux objectifs financiers et budgétaires. Celle-ci tient compte de la structure économique, politique et administrative du pays et souligne les principaux atouts et lacunes mis en évidence dans le rapport et qui pourraient avoir une incidence sur la performance de la GFP.
- D) Un résumé des principales évolutions de la performance depuis toute évaluation antérieure du PEFA. La structure de ce résumé se fonde également sur les trois principaux résultats financiers et budgétaires.
- E) Un bref rappel de l'agenda ou du programme de réformes de la GFP du pays en cours et prévues, y compris les liens avec les évolutions récentes de la performance et les principaux points faibles recensés dans le rapport.

Ce résumé doit être particulièrement soigné et synthétique et il ne doit porter que sur l'essentiel car beaucoup de lecteurs ne liront que lui. Le format doit être strictement respecté. Il doit être écrit par le responsable de la rédaction du rapport sur la base des éléments de rédaction des évaluateurs pour les parties qui les concernent. Il ne doit pas être un « collage » de ces éléments de rédaction.

Les parties A et B résument respectivement les parties 1.1, 1.2 et 1.3. Elles sont très courtes.

La partie C est la plus importante. Elle doit être théoriquement fondée sur la partie 4.3 du rapport, qui est une partie stratégique mais difficile comme on le verra ; car de nature synthétique elle doit « croiser » les résultats de la partie 3 (analyse et notation) avec des dimensions fonctionnelles (par rapport aux trois objectifs) et institutionnelles. Il est absolument nécessaire qu'apparaissent clairement dans ce résumé les points forts et les points faibles par pilier. Cet exposé ne doit pas être obscurci ou perdre son unité par la nécessité de projeter cette analyse sur les trois objectifs et les institutions pour répondre à la demande du cadre. Il peut être simple de faire une synthèse de la partie 3 et une synthèse des forces et faiblesses selon les trois objectifs tirés de la partie 4.3 sans croiser les deux. Cette partie doit occuper la place essentielle du résumé.

La partie D) est un résumé de la partie 4.4., la partie E) un résumé de la partie 5.2. Il est demandé de croiser les parties D) et E) : la partie E doit donc tirer de la mise en œuvre des réformes des raisons des progrès de la GFP et corrélativement de sa non mise en œuvre, des raisons de ses faiblesses persistantes, sans faire de cette mise en rapport une explication complète.

Le résumé analytique contient un tableau– qui ne doit pas faire plus d'une page - récapitulant les notes de chacun des indicateurs PEFA.

Le tableau suivant peut être utilisé.

Tableau 1 : synthèse

Synthèse

	Indicateurs de performance	Notation
	I Fiabilité du budget	
PI-1	Dépenses effectives totales	
PI-2	Composition des dépenses effectives	
PI-3	Recettes effectives	
	II. Transparence des finances publiques	
PI-4	Classification du budget	
PI-5	Documentation budgétaire	
PI-6	Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	
PI-7	Transferts aux administrations infranationales	
PI-8	Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services	
PI-9	Accès du public aux informations budgétaires	
	III. Gestion des actifs et des passifs	
PI-10	Établissement de rapports sur les risques budgétaire	
PI-11	Gestion des investissements publics	
PI-12	Gestion des actifs publics	
PI-13	Gestion de la dette	
	IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques	
PI-14	Prévisions macroéconomiques et budgétaires	
PI-15	Stratégie budgétaire	
PI-16	Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	
PI-17	Processus de préparation du budget	
PI-18	Examen des budgets par le pouvoir législatif	
	V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	
PI-19	Gestion des recettes	
PI-20	Comptabilisation des recettes	
PI-21	Prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice	
PI-22	Arriérés de dépenses	
PI-23	Contrôle des états de paie	
PI-24	Gestion de la passation des marchés	
PI-25	Contrôle interne des dépenses non salariales	
PI-26	Audit interne	
	VI. Comptabilité et établissement de rapports	
PI-27	Intégrité des données financières	
PI-28	Rapports budgétaires en cours d'exercice	
PI-29	Rapports financiers annuels	
	VII. Supervision et audit externes	
PI-30	Audit externe	
PI-31	Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	

1. Introduction (2 à 3 pages)

L'introduction explique le contexte et l'objectif de l'évaluation PEFA, le processus suivi pour préparer le rapport PEFA ainsi que la méthodologie utilisée pour procéder à l'évaluation.

1.1. Fondements et objectif

Cette section décrit l'objectif de l'évaluation PEFA et fournit des informations de base importantes ; elle indique à cette fin pourquoi l'évaluation est entreprise à cette date, ses liens avec toute évaluation PEFA antérieure et son utilité pour les activités de réforme en cours.

La rédaction suivante pourrait être adoptée :

« L'objectif global de cette évaluation conjointe (autoévaluation) PEFA est d'analyser la performance du système de gestion des finances publiques pour, d'une part, mesurer son évolution depuis le dernier exercice PEFA de XX et d'autre part, disposer d'une situation de référence, permettant d'identifier les forces et faiblesses du système de gestion des finances publiques, afin de fournir les diagnostics sous-tendant le processus de réforme et le suivi de l'évolution future du système de gestion des finances publiques (GFP), y compris la mise en œuvre de la stratégie de réforme XX.

A cette fin, un atelier de lancement a été organisé à XX le XX avec XX et XX missions se sont rendues à XX respectivement en XXX, et XX. Le présent rapport est fondé sur la version 2016 du cadre PEFA pour la période sous revue et sur la version 2011 pour l'évaluation de l'évolution entre les deux PEFA. Il tient compte des informations et documents recueillis lors de ces missions et lors de l'atelier de restitution XX.

Les objectifs spécifiques de cette évaluation sont de :

- présenter une évaluation répétée de la performance du système de GFP ;
- expliquer les évolutions constatées ou les éventuelles divergences de résultats obtenus par rapport au dernier exercice PEFA mené à XX, en XX, en identifiant les facteurs à l'origine de ces évolutions ;
- disposer d'une situation de référence, pour le suivi futur de l'évolution du système de la GFP, y compris les changements découlant de la mise en œuvre des réformes en cours et à venir. »

1.2. Gestion de l'évaluation et assurance de la qualité

Cette section décrit le processus de préparation du rapport ; elle indique : i) l'organisme qui a lancé et qui parraine l'évaluation, ii) dans quelle mesure les représentants de l'État ont participé à la préparation du rapport, et iii) les rôles et les contributions de toutes les autres parties prenantes à l'évaluation.

Encadré 1.1 : Modalité de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation

Organisation de la gestion de l'évaluation PEFA

- Équipe de supervision — directeur et membres : [noms et organisations]
- Directeur de l'évaluation : [nom et organisation]
- Chef et membres de l'équipe d'évaluation : [nom et organisation de chaque personne]

Examen de la note conceptuelle et/ou des Termes de référence

- Date de l'examen des projets de note de synthèse et/ou de lettre de mission:
- Réviseurs invités : [nom et organisation de chaque réviseur ou du groupe, par exemple l'Équipe de supervision]
- Réviseurs ayant formulé des commentaires : [nom et organisation de chaque réviseur, en particulier pour le Secrétariat PEFA, et date(s) de l'examen, ou nom et organisation du groupe, par exemple l'Équipe de supervision]
- Date(s) des versions définitives de la note conceptuelle et/ou des termes de référence:

Examen du rapport d'évaluation

- Date(s) du (des) rapport(s) examiné(s) :
- Réviseurs invités : [nom et organisation de chaque réviseur, en particulier pour le Secrétariat PEFA, et date(s) de l'examen, ou nom et organisation du groupe, par exemple l'Équipe de supervision]

Réviseurs ayant formulé des commentaires : [nom et organisation de chaque réviseur]

Cette partie doit être rédigée avec précision.

Elle pourrait suivre le canevas suivant :

Gestion de l'évaluation

Reprendre la note conceptuelle.

Assurance qualité

« Afin d'assurer la qualité et la conformité de l'ensemble du travail à la méthodologie PEFA, le dispositif "PEFA check" est appliqué aux différentes étapes du processus, de la validation des termes de références, au contrôle des versions provisoire et finale du rapport et des documents associés.

Plus précisément, le processus de "PEFA check" a impliqué les étapes suivantes :

- Transmission des Termes de Référence de la mission au secrétariat PEFA et aux autorités nationales XX;
- Transmission du rapport complet PEFA 2016 et annexe 2011 au Secrétariat PEFA pour revue et commentaires ;
- Réponses, prise en compte des commentaires et transmission des versions révisées des documents, comprenant un tableau indiquant les réponses à toutes les observations formulées par tous les examinateurs.

En préalable à la conduite de l'évaluation, un atelier de présentation de la méthodologie 2016 regroupant les représentants des institutions et administrations nationales concernées, ainsi que des partenaires internationaux s'est tenu, le XX à XX. Un atelier de formation s'est tenu à XX du XX au XX.

XX versions intermédiaires du rapport PEFA ont été examinées par les chefs de projets des institutions, les autorités XX et par le secrétariat PEFA avant l'atelier de restitution du XX. Ces différentes phases de revues sont détaillées ci-dessous. »

Encadré 1.1 : Modalité de gestion et d'assurance qualité de l'évaluation

Organisation de la gestion de l'évaluation PEFA

- Équipe de supervision — directeur et membres : [noms et organisations]
- Directeur de l'évaluation : [nom et organisation]
- Chef et membres de l'équipe d'évaluation : [nom et organisation de chaque personne]

Examen de la note conceptuelle et/ou des Termes de référence

- Date de l'examen des projets de note de synthèse et/ou de lettre de mission :
- Réviseurs invités : [nom et organisation de chaque réviseur ou du groupe, par exemple l'Équipe de supervision]
- Réviseurs ayant formulé des commentaires : [nom et organisation de chaque réviseur, en particulier pour le Secrétariat PEFA, et date(s) de l'examen, ou nom et organisation du groupe, par exemple l'Équipe de supervision]
- Date(s) des versions définitives de la note conceptuelle et/ou des termes de référence :

Examen du rapport d'évaluation

- Date(s) du (des) rapport(s) examiné(s) :
- Réviseurs invités : [nom et organisation de chaque réviseur, en particulier pour le Secrétariat PEFA, et date(s) de l'examen, ou nom et organisation du groupe, par exemple l'Équipe de supervision]

Réviseurs ayant formulé des commentaires : [nom et organisation de chaque réviseur]

1.3. Méthodologie d'évaluation

Cette section décrit les choix méthodologiques effectués aux fins de l'évaluation. Quatre aspects importants sont présentés :

1. Champ d'application de l'évaluation :

Il s'agit du niveau des administrations publiques couvert, qui est généralement l'administration centrale ou une administration infranationale. Le rapport précise les unités institutionnelles et les opérations qui sont prises en compte et celles qui ne le sont pas pour qu'il soit possible de comprendre la portée de l'évaluation. Les questions relatives à la délimitation du niveau des administrations publiques évalué concernent à la fois les limites avec les autres niveaux des administrations publiques et les limites avec d'autres parties du secteur de l'administration générale, par exemple, les unités institutionnelles en dehors de l'administration centrale comme les entreprises publiques. Toute divergence par rapport à la couverture de l'administration centrale ou d'une administration infranationale précisée dans le champ d'application pour chaque indicateur doit être expliquée et justifiée. Il importe, en particulier, d'indiquer clairement la couverture des administrations de sécurité sociale, des fonds de patrimoine souverain et des instruments de financement structurés comme les partenariats public-privé. La définition de la couverture de l'évaluation doit cadrer avec la description des unités institutionnelles et des opérations budgétaires comme indiqué aux sous-sections 2.3 et 2.4 du rapport.

Cette partie est très importante, bien que descriptive. Il est proposé de suivre le tableau suivant

Tableau 2 : le champ du PEFA

	Dans le champ		Hors champ	
	Type ou nom	Nombre	Type ou nom	Nombre
Unités budgétaires de l'administration budgétaire centrale				
Unités extrabudgétaires (1)				
Administrations infranationales				
Organismes de sécurité sociale				
Fonds souverains				
PPP				
Entreprises publiques				

(1) Toute unité liée au budget (notamment par des subventions) mais non dans le budget dans leur totalité.

2. Calendrier de l'évaluation de la performance :

Description du calendrier de l'évaluation assorti de la date limite clairement indiquée des données utilisées. La date limite est la dernière date à laquelle les données incluses dans l'évaluation ont été prises en considération. Cette date est essentielle pour déterminer le « dernier exercice clos » visé dans de nombreuses composantes et la date cruciale pour tenir compte des circonstances existant au « moment de l'évaluation », qui est pertinente pour d'autres composantes.

Brièvement mentionner :

- Les grandes étapes du calendrier de l'évaluation et les activités menées
- Les dates précises nécessaires à l'évaluation (exercices clos ; date « au moment de l'évaluation ».)

3. Sources d'information :

L'équipe chargée de l'évaluation doit recueillir des informations auprès des responsables des entités financières de l'administration centrale ainsi qu'auprès de diverses unités budgétaires et autres unités institutionnelles. Pour obtenir au sein de l'équipe d'évaluation une juste représentation des institutions compte tenu des contraintes de ressources, les unités auprès desquelles les informations seront recueillies doivent être choisies en fonction de chaque indicateur. Les directives pour les différents indicateurs précisent souvent la base des critères de sélection des unités de l'administration publique auprès desquelles des informations sont recueillies. Les unités de l'administration publique choisies pour un indicateur doivent être décrites dans le texte du rapport pour chaque indicateur et la méthode utilisée pour constituer l'échantillon sera également présentée, le cas échéant. Cette section du rapport décrit d'autres sources d'information utilisées pour l'évaluation. Ces sources comprennent les documents obtenus, les entretiens avec des représentants d'autres niveaux de l'administration publique, les entreprises publiques, le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les institutions financières extérieures et partenaires de développement. Une liste complète doit figurer à l'Annexe 3 du rapport.

Après avoir rappelé que l'administration centrale est la principale source d'information (citer les principales et le dispositif utilisé pour les collecter) :

- Mentionner les organismes qui ont contribué à l'information de l'équipe (soit en transmettant des données, soit par des entretiens) telles que les entreprises publiques et les organismes de la société civile (en les nommant).
- Mentionner les visites sur place des services opérationnels (« représentation » des systèmes), notamment déconcentrés.
- Mentionner les principales sources de rapports utilisés (notamment l'ISC, les inspections et audits, et les rapports des organisations internationales).
- Mentionner les sources de données et de rapports refusées aux évaluateurs. Indiquer si des échantillonnages ont été réalisés.

4. Autres points méthodologiques associés à la préparation du rapport :

Par exemple, la série d'indicateurs utilisée est-elle différente de la série complète des indicateurs, et l'évaluation est-elle réalisée de manière indépendante ou est-elle conjuguée à d'autres travaux d'analyse ? Le traitement réservé aux indicateurs qui ne sont pas applicables ou ne sont pas utilisés est examiné à la section 2.1 de la première partie du présent rapport PEFA.

A intégrer dans le rapport seulement le cas échéant.

2 Informations générales sur le pays (6 à 10 pages)

Cette section a pour objet de fournir des informations sur le pays dont le système de GFP est évalué, pour permettre de mieux comprendre le contexte plus général des réformes de la GFP ainsi que les caractéristiques essentielles du système considéré.

2.1. Situation économique du pays

Le contexte national,

Notamment la situation démographique, le niveau de revenu, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, le taux de croissance, l'inflation, la structure économique et les principaux obstacles à la croissance et au développement. Cette description doit comprendre des informations concernant toute dépendance notable de l'économie et des recettes publiques envers des sources précises, notamment l'extraction des ressources naturelles, ou un appui financier d'organismes financiers extérieurs et de partenaires de développement.

La rédaction doit être courte et suivre les thèmes prescrits. Elle doit mentionner les sources. Elle comporte deux parties.

Une partie descriptive :

- La situation démographique (population et structure par âge), et son évolution récente (analyse par rapport à la transition démographique).
- Le niveau de revenu par tête et son évolution (avec des indications sur les inégalités et leur évolution).
- Le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté et son évolution.
- Le taux de croissance.
- Le taux d'inflation.
- La structure économique (parts des secteurs primaire, secondaire et tertiaire ; part de l'informel).
- La structure des importations et des exportations (pour déterminer les dépendances, notamment aux matières premières).

Les sources sont :

- Institut national de la statistique.
- Service chargé des prévisions macroéconomiques pour la prévision budgétaire.
- Indice de développement humain du PNUD : hdr.undp.org/fr/data.
- FMI (article IV) : <http://www.imf.org/external/np/sec/aiv/index.aspx>.

Une partie plus analytique sur les obstacles à la croissance et au développement et les potentialités.

Les sources sont :

- Service de planification (MEP).
- Etudes sur le développement divers.

Les principaux enjeux économiques de l'État et les réformes à l'échelle de l'ensemble de l'administration publique,

En particulier les points constituant des risques financiers très importants qui ont probablement un impact sur les objectifs de la réforme du budget et de la GFP.

Le rapport peut ici présenter les grands objectifs de la réforme de l'administration (pas seulement de la GFP), les sources de financement attendus, les risques qui pèsent sur ces financements.

Source : document de stratégie de réforme de l'Etat et de suivi ; organisme qui la pilote.

Les principaux indicateurs économiques

Pour les trois derniers exercices peuvent être présentés dans un tableau semblable au tableau 2.1 ci-dessous.

	T-2	T-1	T
PIB			

PIB par habitant (unités monétaires)			
Croissance du PIB réel (%)			
IPC (variation annuelle moyenne) (%)			
Dettes brutes de l'État (% du PIB)			
Termes de l'échange extérieur (variation annuelle en pourcentage)			
Solde du compte des transactions courantes (% du PIB)			
Dettes extérieures totales (% du PIB)			
Réserves officielles brutes (mois de la valeur des importations)			
Les principaux indicateurs sont donnés uniquement à titre illustratif — d'autres peuvent être pertinents pour la situation du pays.			

Source pour remplir le tableau :

- Institut national de la statistique.
- Service chargé des prévisions macroéconomiques pour la prévision budgétaire.
- FMI.

2.2. Tendances financières et budgétaires

Les informations présentées dans cette sous-section proviennent des analyses consacrées à la politique budgétaire et à la politique des dépenses ainsi que d'autres études pertinentes.

Performance des finances publiques

Le rapport commente brièvement les principales évolutions de la discipline budgétaire globale au cours des trois derniers exercices, sur la base des informations fournies au tableau 2.2. Il inclut également d'autres informations pertinentes, par exemple des données sur le stock de la dette, figurant au tableau 2.1. Les informations sur les cibles et objectifs budgétaires globaux déclarés peuvent être présentées dans cette section ou indiquées par renvoi à l'indicateur PI-15 dans la section 3 du rapport PEFA.

Tableau 2.2 Données budgétaires globales

Montants effectifs pour l'administration centrale (en % du PIB)			
	T-2	T-1	T
Recettes totales			
-Recettes propres			
-Dons			
Dépenses totales			
-Dépenses hors intérêts			
-Dépenses au titre des intérêts			
Déficit global (dons compris)			
Déficit primaire			
Financement net			
-extérieur			
-intérieur			

Le tableau doit indiquer les montants globaux pour le secteur de l'administration centrale. Si seules les données budgétaires sont incluses il faut l'indiquer expressément

Cette partie doit être rédigée en lien avec les indicateurs PI-1, PI-2, PI-13, PI-15. Mais elle doit être centrée sur les aspects politiques plus que sur les aspects techniques de la GFP. Pourront être brièvement commentés :

- Le déficit global et son évolution, compte tenu, notamment de la dette.
- Le déficit primaire et son évolution et le poids de la dette.
- Le montant des recettes propres et leur évolution (niveau par rapport au potentiel, évolution par rapport aux marges de progression).
- Le montant des dépenses et leur évolution, compte tenu de l'évolution des recettes propres et des dons.

Ces évolutions pourront être comparées à la stratégie adoptée. Une conclusion sur la pertinence et le réalisme de la stratégie et sur la capacité du pays à la développer pourrait être utile pour mettre en perspective l'ensemble du rapport. Cette analyse pourrait s'appuyer sur les analyses existantes, notamment celles du FMI.

Allocations des ressources

Le rapport donne des informations sur l'évolution de l'allocation sectorielle et économique des ressources. Il note également les priorités ressortant de la stratégie nationale et dans quelle mesure les dotations budgétaires cadrent avec ces priorités.

Tableau 2.3 : Dotations budgétaires par fonction

Dotations budgétaires effectives par secteur (en pourcentage des dépenses totales)			
	T-2	T-1	T
Santé			
Education			
Agriculture			
Etc..			

Tableau 2.4 : Dotations budgétaires par classification économique

Dotations budgétaires effectives par classification économique (en pourcentage des dépenses totales)			
	T-2	T-1	T
Dépenses courantes			
-traitements et salaires			
-Biens et services			
-paiements des intérêts			
Transferts			
-autres dépenses			
Dépenses d'équipement			

Les données sont tirées directement des budgets (et non des rapports sur son exécution) et des documents utilisés pour les indicateurs PI-1 et PI-2.

Le rapport commentera les niveaux relatifs et les évolutions des dotations budgétaires par secteur et par nature économique. Le premier tableau est significatif des priorités sectorielles de la politique budgétaire. Le second permet de mesurer la maîtrise des dépenses courantes, notamment salariales, la part des dépenses de redistribution ou des dépenses déléguées à des organismes non budgétaires, et l'évolution de ces parts. Il permet, corrélativement d'observer le degré de priorité donné à l'équipement.

Le rapport rapprochera ces informations des priorités de la stratégie nationale de développement (ou d'un document de politique générale équivalente).

2.3. Cadre législatif et réglementaire de la GFP

Le rapport énumère et récapitule les lois et les réglementations qui déterminent la structure et guident le fonctionnement du système de GFP. Généralement, le point de départ est la constitution du pays. Elle explique la distinction entre les différents pouvoirs de l'État (législatif, exécutif, judiciaire), la base juridique des différents échelons des administrations publiques (administration centrale, états fédérés, municipalités, etc.) et d'autres structures organiques comme les fonds extrabudgétaires, les organismes publics autonomes et les entreprises publiques. Il décrit le niveau d'intégration ou de fragmentation de la législation couvrant différents aspects de la GFP, notamment la gestion du budget, la mobilisation des recettes, les investissements et la gestion de la dette, la passation des marchés, la comptabilité, les contrôles externes, etc. Il met également en relief les dispositions importantes propres au pays. Si nécessaire, il décrit aussi succinctement les modifications récemment apportées au cadre juridique.

Une sous-section devrait décrire l'encadrement juridique et réglementaire du système de contrôles internes. D'après les normes internationales,¹⁵ le contrôle interne est un processus intégré conçu pour traiter les risques et fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'entité, des objectifs généraux suivants : i) exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces, ii) respect de l'obligation de rendre compte, iii) conformité aux lois et réglementations en vigueur, et iv) protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages. Pour réaliser ces objectifs généraux, le système de contrôles internes devrait comporter cinq éléments liés entre eux : environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle, information et communication et suivi. Cette approche intégrée vise à permettre aux entités publiques de mettre en place des contrôles efficaces adaptés à leurs objectifs et risques. Elle permet aussi de décrire et d'évaluer les contrôles internes. Cette sous-section doit présenter une description des politiques et des modalités juridiques et réglementaires des contrôles internes en relation avec chacune de ces cinq composantes.

¹⁵ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, «Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector» (INTOSAI GOV 9100).

Cette description doit être complétée dans la section 2.4 par des informations sur la structure institutionnelle appuyant la mise en œuvre du système de contrôles internes. La section 4.2 donne une indication générale de l'efficacité du cadre de contrôle interne, sur la base à la fois de cette sous-section et des activités de contrôle incluses dans les évaluations de l'indicateur de performance. Les sous-sections 2.3 et 2.4 devraient de ce fait décrire la conception du cadre de contrôle interne et la section 4.2 devrait déterminer s'il fonctionne de manière à atteindre les objectifs visés.

Les textes généraux peuvent être présentés dans un tableau.

Tableau 3 : les textes juridiques (à spécifier et compléter)

Textes généraux	
- Constitution et ses révisions - Lois organiques et lois sur les lois de finances - Etc.	- Loi sur la transparence dans la gestion des finances publiques - Texte général sur la comptabilité publique - Texte général sur l'organisation des départements ministériels
Comptabilité	
- Texte portant nomenclature budgétaire de l'Etat - Texte portant plan comptable de l'Etat - Nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat - Etc.	- Instructions comptables portant mise en application de la nomenclature comptable de l'Etat - Instructions relatives à la comptabilité des comptes des structures déconcentrées - Instructions sur la comptabilisation des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures
Personnel	
- Statut général de la fonction publique - Etc.	
Impôts	
- Code général des impôts - Etc.	- Textes sur les régies
Douanes	
- Code des douanes - Etc.	
Collectivités territoriales	
- Loi relative à la décentralisation - Etc.	
Ministères économiques et financiers	
- Texte portant organisation et attribution du Ministère de chargé de l'économie et des finances - Texte portant organisation et attribution de la Direction (générale) chargée du trésor et de la comptabilité publique - Textes portant attributions et organisation des Ministères chargés chargé du plan et de l'intérieur, - Etc.	
Etablissements et entreprises publiques	
- Loi et textes portant cadre institutionnel et juridique des Entreprises publiques et Sociétés d'Etat - Loi et textes portant cadre institutionnel et juridique des établissements publics et agences - Etc.	
Contrôle interne	
- Textes portant désignation des acteurs de l'exécution du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor - Textes portant modalité de contrôle des opérations financières de l'Etat et des autres organismes publics - Etc.	- Textes portant régime juridique applicable aux comptables publics - Textes portant organisation et attributions du Contrôle Financier -
Audit interne et Inspections	
- Textes sur l'audit interne - Textes instituant une Inspection Générale d'Etat, définissant ses structures et fixant les règles de son fonctionnement - Textes portant création, organisation, attributions et modalités de fonctionnement de l'Inspection générale des finances -	- Textes portant organisation, fonctionnement et prérogatives des structures de contrôle de la direction du Trésor - Textes portant organisation, fonctionnement et prérogatives des structures de contrôle des ministères techniques
Marchés publics	

- Code, lois et autres textes relatifs aux marchés publics et délégations de service public	- Textes portant attributions, organisation et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics
- Etc.	-
Privatisation et PPP	
- Textes sur la privatisation	- Textes sur les PPP
- Etc.	-
Contrôle externe (ISC)	
- Loi portant organisation et fonctionnement de l'ISC	- Règlement intérieur du Parlement
- Loi portant statut des membres de l'ISC	
- Etc.	

La constitution est brièvement résumée, une attention particulière est portée aux autorités et responsabilités financières :

- Chef de l'Etat et ses pouvoirs et prérogatives (notamment nomination et dissolution).
- Exécutif et ses pouvoirs (structure et relation avec le chef de l'Etat et le parlement).
- Parlement (structure, droit d'amendement, pouvoir de censure de l'exécutif).
- Pouvoir judiciaire (structure et conditions d'indépendance).
- ISC (structure, compétence et conditions d'indépendance).
- Collectivités territoriales (niveaux et autonomie).
- Autorité indépendante (dont lutte contre la corruption).
- Pouvoirs et procédures budgétaires (dont place et responsabilité du ministre des finances).

La Loi sur les finances publiques est présentée de façon synthétique :

- Présentation de son champ.
- Présentation de sa structure (les parties seront développées si nécessaire dans les développements relatifs aux indicateurs).

Il doit être fait une présentation du contrôle interne. Elle exige une analyse du document de l'INTOSAI sur lequel le PEFA se fonde et auquel il fait référence (<http://www.issai.org/fr/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm>)

Il est tout à fait recommandé de se référer à l'annexe 2 (qu'il faudra remplir de toute façon, pour établir un bilan et qui montre l'importance que le nouveau cadre PEFA accorde avec raison au contrôle interne) qui synthétise l'analyse à mener dans 4.2.

Il est indiqué que les informations doivent uniquement provenir de l'évaluation. Le tableau présenté dans ce guide indique les sources possibles d'information et les relations avec les indicateurs.

Tableau 4 : le contrôle interne

Composantes et éléments du contrôle interne	Thèmes et sources des données (à remplir ; principales dispositions) (pour 2.3 et 2.4)
1. Environnement de contrôle	
1.1 Intégrité et valeurs éthiques professionnelles et personnelles des dirigeants et du personnel et incluant une constante et générale attitude d'appui au contrôle interne	- Statut de la fonction publique. - Le régime disciplinaire. - Dispositif de lutte contre la corruption dans les ministères.
1.2 Engagement à un niveau de compétence	- Règles de recrutement (concours) - Place de la logique de statut et de corps. - Processus d'évaluation. - Le système de rémunération et place du mérite et la performance.
1.3 « Culture » des dirigeants (philosophie du management et style de direction)	- Les rapports d'inspection disponibles. - Force de la culture de l'évaluation et de la performance.
1.4 Structures de l'organisation	- Place respective du principe de l'autorité hiérarchique et de la responsabilité programmatique. - Supervision es entreprises publiques et les établissements publics. - Structure du contrôle interne (ministères (ordonnateurs) et le ministère des finances (comptable public et contrôle des engagements). - Analyse de son efficacité par les inspections et l'ISC et l'audit interne. - L'audit interne et les inspections.
1.5 Ressources humaines et pratiques	- Système des promotions. - Le système de formation continue.
2. Evaluation des risques	
2.1 Identifications des risques (portée et probabilité)	
2.2 Evaluation des risques	- Manuels des audits internes et corps d'inspection et rapports. - Place du contrôle à l'acte (transactionnel) et du contrôle de régularité.
2.3 Evaluation de l'appétence au risque	
2.4 Réponses aux risques (transfert, tolérance, traitement ou résolution)	
3. Activités de contrôle	
3.1 Procédures d'approbation et de d'autorisation	- Constitution, lois organiques, règlement sur la comptabilité publique.
3.2 Séparation des tâches (autorisation, exécution, enregistrement, revue)	- Textes sur la comptabilité publique et sur les responsabilités des acteurs et sur l'ISC.
3.3 Contrôles des accès aux ressources et enregistrements	- Textes sur la comptabilité publique et sur les responsabilités des acteurs et sur l'ISC.
3.4 Vérifications	- Textes sur la comptabilité publique et sur les responsabilités des acteurs et sur l'ISC.
3.5 Rapprochements	- Textes sur la comptabilité publique.
3.6 Revue de l'exécution opérationnelle	- Textes sur l'audit et les inspections et contrôle.
3.7 Revue des opérations, processus et opérations	- Textes sur les inspections et l'audit interne et guides et manuels.
4. Information et communication	
4. Information et communication	- Structure du système informatique (textes et manuels). - Les systèmes de communication avec le public. - « Dialogue de gestion » centré sur la performance.
5. Pilotage	
5.1 Pilotage en place	- Place du ministère des finances (constitution et loi sur les lois de finances). - Structure et positionnement de l'ISC (constitution).

	- Textes sur le contrôle de l'exécutif par le Parlement (constitution).
5.2 Evaluation	- Textes sur l'évaluation et organes spécialisés.
5.3 Réponse aux recommandations	- Système de suivi des recommandations et textes.

La rédaction de cette partie de chapitre sur le contrôle interne doit reprendre les principaux textes et dispositions sur le contrôle interne (la partie institutionnelle doit être reprise dans le 2.4 suivante). L'essentiel sera constitué des textes suivants.

- Le statut de la fonction publique, les textes sur la lutte contre la corruption, les textes sur le régime des rémunérations, la place du mérite et de la formation, la place de la responsabilité programmatique).
- Les textes sur la comptabilité publique (règlement) sur les procédures de dépenses et de collecte des recettes, leur contrôle et le régime de responsabilité des acteurs.
- Les textes spécifiques sur l'audit interne et les inspections.
- Les textes sur le type de contrôle (place du risque (ABR), de l'analyse de système et du contrôle transactionnel).
- Le texte sur l'ISC et ses compétences.

Une conclusion synthétique sur La caractérisation générale (type) de contrôle interne conclura cette partie.

1.4 Cadre institutionnel de la GFP

Le rapport décrit ici la structure de l'ensemble du secteur public et de l'administration centrale en indiquant respectivement le nombre d'institutions concernées et l'importance financière de chaque segment, comme indiqué dans les tableaux 2.5, 2.6 et 2.7. Les informations peuvent être collectées en utilisant différentes sources, notamment les statistiques de finances publiques, les comptes consolidés des administrations publiques et les statistiques ou les comptes des différentes institutions. Il est préférable que les données se rapportent au dernier exercice clos. Il importe de noter les sources d'information et d'indiquer si les totaux peuvent intégrer des doubles comptages ou avoir été calculés sur la base de données différentes de celles utilisées pour noter les indicateurs dans le cadre du pilier I.

Les informations permettent de comprendre ce que recouvre et quelles sont les limites de l'évaluation, comme indiqué à la section 1.3 du rapport ainsi que l'importance relative des différents segments du secteur public aux fins de l'analyse présentée dans la section 4.

Tableau 2.5 : Structure du secteur public (nombre d'entités et montant des budgets)

	Unités budgétaires	Unités extrabudgétaires	(Administration de sécurité sociale)	Entreprises publiques non financières	Entreprises publiques financières
Central					5
1^{er} échelon des administrations infranationales (Régions, Provinces, Communes)					

^{1/} Selon les modalités de contrôle de gestion et de financement en vigueur, une administration de sécurité sociale est une entité du secteur public qui peut faire partie d'un échelon particulier des administrations publiques ou être classée en tant que sous-secteur distinct du secteur des administrations publiques (voir le paragraphe 2.78 du GFS 2014).

^{1/} L'expression « administration budgétaire centrale » désigne l'intégralité des entités de l'administration centrale couvertes par le budget de l'administration centrale.

^{1/} Il s'agit, si possible, du total consolidé. Dans le cas contraire, une autre méthode d'agrégation peut être utilisée (en l'expliquant).

Tableau 2.6 : Structure financière de l'administration centrale — estimations budgétaires (en unités monétaires)

Année:	Administration centrale			
	Unités budgétaires	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global ^{1/}
Recettes				
Dépenses				
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques				

^{1/} Il s'agit, si possible, du total consolidé. Dans le cas contraire, une autre méthode d'agrégation peut être utilisée (en l'expliquant).

Tableau 2.7 : Structure financière de l'administration centrale — dépenses réelles (en unités monétaires)

Année:	Administration centrale
--------	-------------------------

	Unités budgétaires	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global ^{1/}
Recettes				
Dépenses				
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques				

^{1/} Il s'agit, si possible, du total consolidé. Dans le cas contraire, une autre méthode d'agrégation peut être utilisée (en l'expliquant).

Cette sous-section décrit les responsabilités des principales entités intervenant dans la GFP, notamment celles des différentes branches de l'État (pouvoir exécutif, pouvoir législatif, pouvoir judiciaire), des différents échelons des administrations publiques (administration centrale et administrations infranationales), et celles des unités extrabudgétaires (si nécessaire en faisant référence aux données pour indiquer l'importance relative des différents segments du secteur public conformément à la sous-section 2.3). Le rapport fournit des informations supplémentaires sur la responsabilité générale de la gestion des finances publiques incombant respectivement aux organismes financiers centraux (comme le ministère des Finances, le ministère du Plan économique, les autorités fiscales, la Banque centrale, les institutions supérieures de contrôle, etc.), et sur la répartition des attributions entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels. Il décrit la structure organisationnelle et les responsabilités des services du ministère des Finances (en présentant si possible un organigramme en annexe). Il mentionne aussi toute modification récemment apportée au niveau de l'attribution des responsabilités.

La sous-section met en particulier l'accent sur les structures institutionnelles qui ont été mises en place dans le cadre du mécanisme de contrôle interne, y compris les responsabilités et rôles respectifs.

Cette partie recouvre largement la partie précédente (dont le titre indique bien qu'il présente un volet institutionnel). Le partage entre les deux parties est délicat. Une certaine complémentarité doit être assurée et les redites évitées.

Il est recommandé de commencer par remplir les tableaux, ce qui présente déjà de grandes difficultés.

- La difficulté du tableau 2.5 tient pour l'essentiel à :
 - o L'identification des unités extrabudgétaires et le classement des administrations de sécurité sociale. Il faut suivre la méthode précise indiquée pour le PI-6.
 - o La détermination du montant des budgets des entreprises publiques (dont le sens est discutable pour ces entités) ; il peut être remplacé par le chiffres d'affaires.
- Les tableaux 2.5 et 2.6 doivent être remplis ensemble et les données, dans la mesure où elles existent (PI-6, PI-12) portées.

La rédaction doit se concentrer sur :

- La présentation des administrations infranationales : nombre de niveaux, compétences des niveaux, nombre de collectivités par niveau, mode d'élection des assemblées délibérantes, mode de désignation des exécutifs montant des dépenses (en séparant le fonctionnement de l'investissement), autonomie réelle, statut du personnel.
- La présentation des « unités extrabudgétaires » : nombre de catégories, nombre par catégories, distinction des catégories, mode de création, organes de direction, formes de la tutelle et de la supervision.
- La structure du (ou des) ministère(s) chargé(s) du budget et des finances (organigramme), ses fonctions et ses principales directions.
- Les fonctions éventuelles d'un ministère chargé de la planification et de ses rapports avec le(s) ministères des finances et du budget.
- Les principaux ministères techniques et leur structure type (secrétariat général ou directions du cabinet, direction des affaires financières, DAF et directions des affaires administratives DAA, niveaux de déconcentration et poids opérationnels de ces niveaux).
- Le contrôle interne : l'analyse doit compléter la présentation faite précédemment.
 - o Organisation de la gestion du personnel (dont recrutement, tenue des fichiers (en lien avec le tableau ci-dessus et l'indicateur PI-23)).
 - o Organisation des fonctions du contrôle interne (notamment les ordonnateurs, sous-ordonnateurs, ordonnateurs délégués, les comptables publics et le contrôle des engagements (en lien avec PI-23, PI-24, PI-25) ; les responsables de programmes ; un encadré sur le « réseau des comptables publics » (notamment sur le plan de la responsabilité et de la centralisation comptable (en lien avec les indicateurs PI-20, PI-21, PI-25, PI-27,) est utile.
 - o Structure de l'informatique.
 - o Organisation des inspections et de l'audit au niveau central et dans les ministères techniques (en lien avec PI-26).
 - o Organisation de la lutte contre la corruption.

2.5. Autres caractéristiques importantes de la GFP et son environnement opérationnel

Cette sous-section décrit les principales caractéristiques du système de GFP, le degré de centralisation de ce système, l'ampleur des recettes affectées ou des fonds extrabudgétaires ou encore le type de contrôle exercé par les organes de supervision externes, ainsi que les modifications récemment apportées. La sous-section explique aussi les dispositions juridiques et les structures institutionnelles établies pour assurer la participation du public à la gestion du budget en complément du rôle joué par le pouvoir législatif en sa qualité de représentant des intérêts des citoyens. Les informations fournies ici sont de nature descriptive et ne visent pas à déterminer la conformité aux règles en vigueur ou les rôles effectivement joués par le pouvoir législatif et par la fonction d'audit externe. Ces questions sont prises en compte dans l'évaluation détaillée du système de la GFP dans la section 3 et dans l'analyse transversale des fonctions dans la section

Il semble que par rapport aux deux parties antérieures, cette dernière partie ait une ambition synthétique.

- Les principes fondamentaux (« anglo-saxons » (décentralisé, fondé sur la responsabilité politique et très axés sur le reporting, faisant jouer un rôle important au Parlement en matière de contrôle de l'exécutif) ou « francophones » (centralisé (mais pouvant être déconcentré)), fondé sur la responsabilité fonctionnelle (notamment séparation de l'ordonnateur et du comptable), très axé sur la supervision administrative hiérarchique, faisant jouer un rôle réduit au parlement en matière de contrôle de l'exécutif)
- Le type de contrôle interne et d'audit (fondé sur les risques, sur le contrôle transactionnel ; sur les recommandations, sur les sanctions ; sur l'audit ou l'inspection).
- Le type de contrôle externe (fondé sur l'audit des rapports financiers et les recommandations ou sur le contrôle juridictionnel, RELF, « administratif » et les sanctions et recommandations).

Elle ajoute cependant un volet non abordé dans les parties précédentes : les dispositifs juridiques et institutionnels favorisant la participation du public à la gestion du budget. Elle peut, à ce stade (avant l'analyse), porter sur :

- Les textes et leur application en matière de site internet.
- L'existence d'organisations de la société civile spécialisées dans les affaires relatives à la gestion des finances publiques et le soutien qui leur est apporté par l'Etat.
- La participation à « open budget » et « transparency international ».

3 Evaluation de la performance de la GFP (30 à 40 pages)

Cette section a pour objet de présenter une évaluation des principaux éléments du système de GFP, telle qu'elle ressort des indicateurs, et de faire rapport sur les améliorations qui ont été apportées.

Cette section doit comporter entre 30 et 40 pages.

Cette section est structurée comme suit :

- 3.1. Fiabilité du budget
- 3.2. Transparence des finances publiques
- 3.3. Gestion des actifs et des passifs
- 3.4. Stratégie financière et établissement du budget fondés sur les politiques publiques
- 3.5. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
- 3.6. Comptabilité et reporting
- 3.7. Examen et audit externes

Chaque sous-section examine les indicateurs pertinents. Par exemple, la sous-section 3.2 sur la transparence des finances publiques met l'accent sur les indicateurs PI-4 à PI-9. Les rapports établis suivent l'ordre numérique des indicateurs.

Les résultats de l'analyse de chaque indicateur sont présentés séparément et examinent l'évaluation de la situation actuelle, l'évolution de la performance au fil du temps et une description des réformes mises en œuvre pour remédier aux lacunes recensées. L'examen doit comporter cinq éléments :

1. Description générale des caractéristiques de l'indicateur dans le champ d'application couvert
2. Le niveau de performance et les éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante
3. L'évolution de la performance depuis l'évaluation précédente, le cas échéant
4. Les réformes récemment mises en œuvre ou en cours
5. Un résumé présenté sous forme de tableau des notes et de la performance

1. Description générale du système, telle qu'elle ressort de l'indicateur

Ce paragraphe peut décrire les modalités institutionnelles et organisationnelles et les dispositions législatives pertinentes par rapport au domaine évalué par l'indicateur.

2. Niveau de performance et éléments sur lesquels repose la notation de chaque composante

- Le texte explique clairement la performance effective de chacune des composantes de la GFP prises en compte par les indicateurs et les raisons d'être de la note attribuée. Chaque composante de l'indicateur est examinée dans le texte et traitée de manière à permettre de comprendre la note particulière (A, b, C ou D) obtenue pour la composante.
- Le rapport indique les éléments probants, y compris les données quantitatives, qui ont été utilisés pour justifier l'évaluation. Les informations sont aussi précises que possible, par exemple, en termes de quantités, de dates, de périodes couvertes.
- Toutes les questions soulevées par le délai de production ou la fiabilité des données et des éléments probants sont notées.
- Le texte doit explicitement indiquer si les informations obtenues sont insuffisantes pour l'indicateur dans son ensemble ou pour l'une quelconque de ses composantes.

3. Évolution de la performance depuis la précédente évaluation PEFA

L'évolution de la performance au fil du temps est présentée pour chaque indicateur pour compléter sa notation lorsqu'une évaluation PEFA a été réalisée auparavant. Ce rapport vise à prendre en compte la dynamique des réformes et le renforcement des capacités nationales tout en continuant d'évaluer de manière suffisamment rigoureuse les transformations en cours.¹⁶

Les rapports sur l'évolution de la performance dans le temps donnent lieu à :

- La présentation de faits motivant la note pour chaque composante et pour l'indicateur, comparée à la note précédente.
- La mise en relief des problèmes de comparaison par rapport à l'évaluation antérieure, par exemple, les différences de couverture, la modification des définitions concernant les domaines considérés, les différences d'interprétation des données, etc., de manière à assurer une divulgation totale du degré de robustesse des informations sur les évolutions.
- L'explication des évolutions de la performance qui peuvent ne pas avoir donné lieu à une modification de la note mais qui n'en sont pas moins établies. Il peut s'agir d'une évolution de la performance au regard de tout ou partie des critères de notation relatifs à une composante ou du fait que la note globale de l'indicateur peut ne pas avoir changé bien que la note d'une ou plusieurs de ses composantes ait été modifiée.

4. Réformes récemment mises en œuvre ou en cours

Les activités visées par l'indicateur comporteront des réformes qui :

- Peuvent déjà avoir eu un impact sur la performance
- Ont été mises en œuvre mais dont l'impact n'est pas encore établi
- Peuvent être en cours d'exécution, ou

¹⁶ Le niveau de performance du système de GFP, tel qu'il ressort des indicateurs, reflète un ensemble de facteurs historiques, politiques, institutionnels et économiques, et n'est pas nécessairement représentatif des efforts récemment ou actuellement déployés par les administrations publiques pour améliorer la performance de la GFP. L'amélioration des notes des indicateurs peut ne pas intervenir avant plusieurs années en raison de la taille de l'échelle de notation des indicateurs et composantes PEFA. C'est pourquoi le rapport PEFA propose d'inclure un commentaire sur les progrès réalisés dans le cadre de l'amélioration de la performance de la GFP reflétée par les indicateurs.

- Sont sur le point d'être entreprises au moment de l'évaluation

Le rapport ne s'efforce pas d'évaluer la pertinence ou le succès des réformes, et se contente de noter les liens qui pourraient exister entre les réformes et la performance.

Une simple mention des plans de réforme de l'État ou la description des conditions en vigueur imposée par les institutions financières internationales ou les bailleurs de fonds (c'est-à-dire les réformes qui n'ont pas encore été mises en œuvre) ne sont pas considérées comme des indications suffisantes pour déterminer la situation ou les progrès de la réforme.

5. Tableau récapitulatif des notes et de la performance

Un format pour le tableau récapitulatif est présenté ci-après :

Indicateur/composante (numéro et intitulé)	Note	Brève justification de la note
PI-XX: (intitulé) Composante (i) ... etc. [pour les indicateurs dotés de plusieurs composantes, chaque composante doit faire l'objet d'une explication distincte, de même que la note globale de l'indicateur]	Note globale)	

Cette partie fait l'objet dans le volume précédent, d'une analyse très détaillée spécifique, indicateur par indicateur, (sur la base des prescriptions et indications de la partie 3 du cadre) et constitue la partie la plus importante en volume du présent guide. Les indications générales du cadre ci-dessus mentionnées y sont appliquées.

Elles appellent les observations complémentaires suivantes.

- Le format imposé de 30 à 40 pages ne peut être respecté (cela supposerait 1 page par indicateur et 1/3 de page par composante en moyenne de partie narrative), ce qui, compte tenu des mentions et parties imposées (titre de l'indicateur, objectifs, titres des composante, champ, période, éléments stricts de la notation, mention factuelle de l'évolution, mention factuelle des réformes, cartouche) est matériellement impossible.
- Il est demandé de faire une description générale des caractéristiques de l'indicateur dans le champ d'application couvert. Cette analyse est indispensable, elle doit compléter les éléments déjà donnés dans la partie 2 du rapport (contexte juridictionnel et institutionnel) sans la répéter. Les évaluateurs doivent impérativement prévoir la répartition des rédactions de ces parties entre la partie 2 et la partie 3 et donc entre les évaluateurs. La rédaction la plus précoce possible de la partie 2 est nécessaire.
- L'évolution de la performance depuis l'évaluation précédente ne doit pas figurer dans cette partie compte tenu du changement de base, pour les premières évaluations faites dans la base 2016. Ces parties sont regroupées alors dans une annexe. Mentionnons dès maintenant que cette analyse suppose la distinction claire entre trois facteurs de changement de la notation :
 - o Ce qui est dû à une application différente des critères entre les équipes d'évaluateurs de la précédente évaluation pour la précédente période.
 - o Ce qui est dû à l'existence d'informations nouvelles depuis l'ancienne évaluation (que n'avait pas la précédente équipe) ou de modifications d'informations.
 - o Enfin, ce qui est dû à l'amélioration ou la dégradation du système susceptible de modifier la notation

Pour bien faire apparaître la troisième composante il est conseillé de procéder à un « rebasage » informel (et non à une « renotation ») pour clarifier les évaluations des trois facteurs. Il consiste à formuler une note pour la période de la précédente évaluation dans les conditions de notation (facteur 1) et d'information (facteur 2) de l'évaluation en cours ; elle est alors directement comparable à la note pour la période sous-revue et la différence entre les deux notes correspond - à situation d'information au moment de la notation - à l'évolution réelle.

Il est aussi très important de mentionner les améliorations réelles constatées qui n'ont pas d'incidence sur la notation en raison de la sensibilité de la notation aux valeurs des seuils des critères entre les niveaux de notation.

- Les mentions des réformes doivent être courtes et très ciblées sur le domaine (les réformes passées et en cours font l'objet d'une partie spécifique du rapport (partie 5)). Surtout, elles ne doivent pas préjuger du résultat et venir en atténuation du constat en le présentant comme provisoire et destiné à s'améliorer par l'effet des réformes. Il faut bannir les « crédits de notation » ou les « notations provisionnelles ».
- Il est fondamental de fournir les éléments probants de la notation de la manière la plus précise et la plus matérielle et vérifiable possible. Il est très important de montrer que les notations ne sont pas basées sur les déclarations des agents et responsables reçues lors des entretiens menés, dont la valeur probante est très faible (du fait qu'inévitablement une évaluation est regardée par ceux qui sont responsables des domaines qui en sont les objets comme des appréciations sur eux-mêmes). Par ailleurs il faut éviter à tout prix que les agents et responsables considèrent les évaluateurs comme des enquêteurs cherchant à les confondre ou à découvrir

des fautes professionnelles, des irrégularités, des malversations, ce qui impose de donner aux entretiens une tonalité coopérative, sans toutefois, que celle-ci inspire l'impression de substituer une autre obligation aux évaluateurs, de quelque ordre qu'elle soit, à celle de l'objectivité. Il faut pour cela rappeler à chaque début d'entretien leur double objet : d'abord que les évaluateurs comprennent bien les processus et les conditions concrètes des pratiques des agents du service concerné ; que les évaluateurs puissent collecter les faits probants matériels (pièces, constats,) dont ils ont besoin pour l'évaluation et celle-ci seulement.

4. Conclusions de l'analyse des systèmes de GFP (6 à 10p)

Cette section a pour objet de présenter une analyse intégrée sur la base des informations fournies dans les sections 2 et 3 et de formuler des conclusions générales sur la performance des systèmes de GFP. L'analyse vise en particulier à déterminer de quelle manière la performance des systèmes de GFP peut avoir un impact sur la capacité des administrations publiques à atteindre les objectifs financiers et budgétaires établis, et à mettre en évidence les principales lacunes des systèmes de GFP à cet égard.

Cette section devrait compter de 6 à 10 pages.

La visée de cette partie est de procéder à une analyse :

- Générale, donc exhaustive et synthétique, et donc dépassant la logique quantitative de la notation, adoptant une approche en termes de « forces et faiblesses », mais s'appuyant sur la notation.
- Intégrée, donc mettant en valeur les relations entre les forces et faiblesses détectées dans les différents piliers et indicateurs au cours de l'analyse menée en 2 et 3, surtout en 3.
- Sortant des objectifs internes (éventail des normes et bonnes pratiques « locales » et « techniques ») pris en compte par les indicateurs, pour en explorer les incidences sur les objectifs externes (les trois objectifs généraux retenus).

La difficulté est de ne pas se limiter dans cette partie à un résumé des forces et faiblesses par pilier ou objectif, ni même une synthèse, mais d'assurer complètement la dimension analytique exigée qui appelle une identification des interdépendances entre les forces et faiblesses entre les piliers d'une part et entre les piliers et les objectifs externes d'autre part. Il n'est pas aisé d'y parvenir, les interdépendances dans un système de GFP étant nombreuses et complexes.

4.1. Évaluation intégrée de la performance de la GFP

L'évaluation de l'indicateur est expliquée du point de vue de ses implications pour les sept piliers de la performance de la GFP :

- I. Fiabilité du budget :** pour qu'il puisse servir d'instrument de mise en œuvre des politiques, il est nécessaire que le budget soit réaliste et soit exécuté comme prévu.
- II. Transparence des finances publiques :** la transparence des informations sur les finances publiques est nécessaire pour garantir que les activités et les opérations des administrations publiques se déroulent dans le cadre de la politique budgétaire de l'état et soient assujettis à des dispositions adéquates de gestion budgétaire et d'établissement de rapports. La transparence est une caractéristique importante qui permet d'assurer un examen externe des politiques et des programmes publics et de leur exécution.
- III. Gestion des actifs et des passifs :** grâce à une gestion efficace des actifs et des passifs, les risques sont correctement identifiés et suivis, les ressources sont optimisées dans le cadre des investissements publics, les investissements financiers ont des rendements adéquats, l'entretien des actifs est bien planifié et la cession d'actifs s'effectue conformément à des règles clairement établies.
Le coût du service de la dette est également réduit au minimum et les risques financiers font l'objet d'un suivi adéquat qui permet de prendre des mesures d'atténuation en temps opportun.
- IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques :** la stratégie budgétaire et les processus d'établissement du budget fondés sur les politiques publiques permettent à l'état de planifier la mobilisation et l'utilisation des ressources conformément à sa politique et à sa stratégie budgétaire.
- V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget :** l'exécution prévisible et contrôlée du budget est nécessaire pour faire en sorte que les recettes soient perçues et les ressources utilisées par l'administration publique et approuvées par le pouvoir législatif. L'efficacité de la gestion de la mise en œuvre des politiques et des programmes exige de pouvoir s'assurer de la disponibilité des ressources au moment où on en a besoin, et le contrôle assure que les politiques, les règlements et les lois sont respectés tout au long du processus d'exécution du budget.
- VI. Comptabilité et reporting :** Des informations financières actualisées, pertinentes et fiables sont indispensables à la mise en œuvre des processus de gestion budgétaire et financière, comme des processus décisionnels.
- VII. Supervision et audit externes :** l'efficacité de l'audit externe et de l'examen par le pouvoir législatif permettent d'obliger le pouvoir exécutif à rendre compte de sa politique budgétaire, de sa politique de dépenses et de leur exécution.

En faisant la synthèse de la performance du système de GFP, l'analyse vise à identifier les répercussions de ses points forts et de ses points faibles mis en évidence dans la section 3. L'analyse décrit l'interdépendance des indicateurs de chaque pilier. Elle explore également les liens entre les indicateurs relevant de piliers différents, pour expliquer comment la performance de certaines fonctions dépend de la performance d'autres fonctions.

Pour traiter cette partie dans l'esprit du cadre il est possible de suivre la démarche suivante.

- 1- Identifier les principaux points forts et faibles par indicateur. Cette phase s'assimile au volet « synthèse » de cette partie.

Tableau 5 : les points forts et les points faibles par indicateurs

Pilier	Indicateurs	Points forts (PFo)	Points faibles (PFa)
P1	PI-1	PFo1 PFo2	PFa1 PFa2 PFa3
	PI-2		
	PI-3		
Pilier 2	PI-4		
Pilier 3			

PFox = point fort x (par exemple : les classifications budgétaires sont très bonnes)

PFay = point faible y (par exemple : la circulaire budgétaire n'est pas claire)

- 2- Identifier les interdépendances entre les points forts et les points faibles des indicateurs par pilier.

Cette identification peut prendre la forme d'un tableau (exemple du point fort 1) qui croise les points forts et points faibles des différents indicateurs ;

Tableau 6 : interrelations entre les points forts et les points faibles par indicateur

Pilier 1		PI-1		PI-2		PI-3		Etc...
		Point fort (PFo)	Point faible (PFa)	Point fort (PFo)	Point faible (PFa)	Point fort (PFo)	Point faible (PFa)	
PI-1	Point fort (PFo)			PFo1				
	Point faible (PFa)						PFo10	
PI-2								
PI-3								
Etc..								

- 3- Identifier les interdépendances entre les points forts et points faibles des piliers

Cette identification peut prendre la forme d'un tableau qui croise les points forts et points faibles des piliers

Tableau 7 : interrelations entre les points forts et les points faibles par pilier

		P1		P2		P3		P4		P5		P6		P7	
		PFo	PFa	PFo	PFa	PFo	PFa	PFo	PFa	PFo	PFa	PFo	PFa	PFo	PFa
P1	PFo														
	PFa														
P2	PFo														
	PFa														
P3	PFo														
	PFa														
P4	PFo														
	PFa														
P5	PFo														
	PFa														
P6	PFo														
	PFa														
P7	PFo														
	PFa														

Chaque évaluateur doit remplir les parties relatives à ses indicateurs et ses piliers. Ce qui suppose que la répartition des indicateurs entre les évaluateurs doit se faire par pilier afin de pouvoir établir ces tableaux analytiques dans les meilleures conditions.

La rédaction doit s'attacher à rendre compte le mieux possible et de façon courte les conclusions principales qui peuvent être tirées des tableaux 6 et 7.

4.2. Efficacité du cadre de contrôle interne

Un cadre de contrôle interne efficace joue un rôle crucial dans tous les piliers en traitant les risques et en fournissant une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre des opérations, des quatre objectifs suivants : i) exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces, ii) respect des obligations de rendre compte, iii) conformité aux lois et réglementations en vigueur, et iv) protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages.

L'analyse du système de contrôle interne évaluera dans quelle mesure celui-ci contribue à la réalisation de ces quatre objectifs de contrôle, en s'appuyant sur les informations disponibles. Cette section présentera un aperçu unifié et cohérent de l'efficacité avec laquelle le système de contrôle interne fonctionne. À cet effet, l'analyse tirera parti des conclusions pertinentes liées aux dispositions et activités de contrôle interne et articulera la présentation de l'information autour des cinq composantes du contrôle interne déterminées par les normes internationales : 1. Environnement de contrôle

2. Évaluation des risques
3. Activités de contrôle
4. Information et communication
5. Pilotage

La démarche du cadre de contrôle interne adoptée pour la conception et la mise en œuvre des systèmes de contrôle interne représente un outil utile pour constituer un mécanisme d'évaluation intégré et mettre en évidence les domaines qui ne sont pas suffisamment traités ou les domaines qui pourraient avoir des niveaux élevés d'irrégularités ou d'erreurs. Elle permet aussi de déterminer si le système de contrôle va au-delà de l'approche classique axée sur des activités de contrôle isolées.

L'évaluation doit s'appuyer sur la documentation pertinente constituée pour les précédentes sections du rapport et des conclusions qui ont débouché sur la notation de la série d'indicateurs. Elle doit tirer parti de la description de la conception des contrôles internes (par le biais des dispositions juridiques, réglementaires et institutionnelles, décrites dans la section 2 du rapport PEFA) ainsi que de l'évaluation individuelle d'activités de contrôle précises telles qu'elles sont couvertes par un nombre important d'indicateurs de performance (notamment PI-6, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28 dans la section 3).

Cette section doit aussi s'appuyer sur les évaluations récentes de l'efficacité des contrôles internes réalisées par l'audit interne, l'audit externe ou d'autres organismes extérieurs dans la mesure où ces évaluations sont disponibles. Les rapports sur le fonctionnement des contrôles internes publiés par les administrations publiques peuvent également être utiles à cet égard. Les évaluations multinationales de la gouvernance effectuées par les organisations internationales pourraient aussi apporter des contributions utiles à l'évaluation si elles permettent de comprendre la création et la performance du cadre de contrôle interne de l'administration publique.

Les conclusions détaillées sur les principaux éléments des cinq composantes de contrôle interne sont récapitulées dans un tableau (Annexe 2) qui met aussi en évidence toutes les lacunes concernant la couverture des composantes de contrôle par le système de contrôle interne évalué.

Les mécanismes de supervision externe contribuent au suivi de l'efficacité du système de contrôle interne et permettent de faire pression sur l'exécutif pour qu'il l'améliore. Ces mécanismes comprennent, par exemple, la réalisation d'audits des systèmes, l'examen des audits par le pouvoir législatif, les systèmes de suivi de l'exécution par le pouvoir exécutif des mesures prises pour remédier aux défaillances et donner accès aux rapports et aux débats pertinents. Ces activités constituent donc des mécanismes de renforcement et font partie intégrante de l'analyse de l'efficacité des systèmes de contrôle. L'analyse doit donc prendre en compte les interactions entre les activités de supervision extérieure et le système de contrôle interne.

L'analyse présentée dans cette sous-section vise également à former une impression de la manière dont les contrôles internes contribuent à traiter les risques associés à la réalisation de chacun des trois principaux objectifs financiers et budgétaires. Pour faciliter cette analyse, il importe que les évaluateurs examinent la manière dont les éléments du contrôle interne considérés dans les composantes des différents indicateurs contribuent à la réalisation de chacun des trois principaux objectifs financiers et budgétaires.

L'efficacité des contrôles internes donne également une idée de la fiabilité des données provenant des systèmes des administrations publiques et, par conséquent, contribuent à expliquer le degré de confiance qui peut être accordé aux conclusions formulées sur la base de l'évaluation des indicateurs effectuée à partir de ces données.

Le Manuel du PEFA donne une définition du cadre de contrôle interne et de ses composantes tel qu'il est recommandé par les normes internationales et les orientations pour l'évaluation de son efficacité.

La problématique du contrôle interne a été déjà développée dans la partie 2 du rapport (dans les parties 2.3 et 2.4) et pour l'indicateur PI-26. La définition du périmètre et des composantes est faite dans la norme ISSAI mentionnée dans la partie 2.

Le cadre insiste sur l'importance, le caractère intégré, les interdépendances avec tous les aspects de la GFP, et le lien avec le contrôle externe (ce dernier point doit être entendu avec réserve et prudence). Il invite les évaluateurs à ne pas limiter l'analyse aux notations mais de s'appuyer sur les parties « narratives » des parties relatives aux indicateurs. Il est donc nécessaire de considérer le contrôle interne comme une composante transversale majeure, une sorte de « colonne vertébrale » de l'évaluation.

Le champ ouvert par le cadre est cependant très large et ne peut être que partiellement couvert par cette partie. Il est conseillé de s'appuyer sur le tableau présenté dans la partie 2.

Tableau 8 : forces et faiblesses du contrôle interne

Composantes et éléments du contrôle interne	Sources (indicateurs et autres)	Forces	Faiblesses
1. Environnement de contrôle			
1.1 Intégrité et valeurs éthiques professionnelles et personnelles des dirigeants et du personnel et incluant une constante et générale attitude d'appui au contrôle interne			
1.2 Engagement à un niveau de compétence			
1.3 « Culture » des dirigeants (philosophie du management et style de direction)			
1.4 Structures de l'organisation			
1.5 Ressources humaines et pratiques			
2. Evaluation des risques			
2.1 Identifications des risques (portée et probabilité)			
2.2 Evaluation des risques			
2.3 Evaluation de l'appétence au risque			
2.4 Réponses aux risques (transfert, tolérance, traitement ou résolution)			
3. Activités de contrôle			
3.1 Procédures d'approbation et de d'autorisation			
3.2 Séparation des tâches (autorisation, exécution, enregistrement, revue)			
3.3 Contrôles des accès aux ressources et enregistrements			
3.4 Vérifications			
3.5 Rapprochements			
3.6 Revue de l'exécution opérationnelle			
3.7 Revue des opérations, processus et opérations			
4. Information et communication			
4. Information et communication			
5. Pilotage			
5.1 Pilotage en place			
5.2 Evaluation			
5.3 Réponse aux recommandations			

La rédaction doit rapporter en quelques paragraphes les conclusions principales que ce tableau fait apparaître (le tableau doit être annexé).

4.3. Points forts et points faibles de la GFP

Cette sous-section analyse dans quelle mesure la performance du système de GFP évalué semble soutenir ou entraver la réalisation globale des trois principaux objectifs financiers et budgétaires, à savoir :

- La discipline budgétaire globale ;
- L'allocation stratégique des ressources ;
- La performance des services fournis (efficacité et efficience des ressources pour l'exercice des missions de services publics).

Elle s'appuie sur les points forts et les points faibles recensés dans chacun des domaines fonctionnels de la GFP (sous-section 4.1 du rapport PEFA) et sur le degré d'efficacité des différentes composantes des contrôles internes (sous-section 4.2 du rapport PEFA). Elle identifie aussi la relation entre la performance de ces sous-systèmes et la capacité à atteindre les trois principaux objectifs. Cette sous-section 4.3 explique pourquoi les points faibles recensés au niveau de la performance des sous-systèmes de la GFP sont jugés préoccupants pour les administrations publiques en intégrant dans l'analyse les caractéristiques propres au pays et les objectifs des politiques publiques pertinentes pour les trois principaux objectifs retenus.

L'analyse est organisée en fonction des trois grands objectifs financiers et budgétaires. L'évaluation n'examine toutefois pas dans quelle mesure ces objectifs sont atteints (par exemple, si les mesures relatives aux recettes et les dépenses encourues par le biais du budget contribuent de la manière souhaitée à stimuler la croissance économique, à réduire la pauvreté ou à atteindre d'autres objectifs stratégiques). Elle évalue plutôt dans quelle mesure le système de GFP facilite la réalisation des objectifs financiers et budgétaires retenus.

Cette analyse intègre la performance du système de GFP mesurée par les indicateurs de performance, les informations sur les caractéristiques économiques pertinentes du pays, les objectifs de la politique budgétaire de l'état, la structure du secteur public et les caractéristiques du système de GFP (sous-sections 2.1 à 2.5 du rapport PEFA) ainsi que tout autre facteur pouvant avoir un impact sur la performance de la GFP.

En résumé, l'analyse présente une description de la situation qui, en conclusion, fait ressortir les trois ou quatre points faibles du système de GFP auxquels il semble le plus nécessaire de remédier pour appuyer les efforts déployés par l'état en vue d'atteindre ses objectifs financiers et budgétaires.

Le Manuel du PEFA présente des informations plus détaillées sur la manière dont la performance de la GFP peut faciliter ou entraver la réalisation des trois principaux objectifs et sur la manière de mener cette analyse.

Cette partie est tout à fait importante et doit être élaborée et rédigée avec soin. Elle peut être un support fondamental à l'élaboration d'une stratégie raisonnée de réformes.

Il faut partir du tableau des points forts et points faibles par pilier et indicateur établi pour la préparation de la partie 4.2 ci-dessus (tableau 5).

Et répartir en suivant une démarche analytique similaire les points forts et les points faibles dans un tableau croisant les 7 piliers et les 3 objectifs du cadre.

Tableau 9 : impact des points forts et points faibles par pilier de la GFP sur les objectifs de la GFP

Pilier/incidence des points forts et faibles des piliers par objectif	Points forts et points faibles (cf tableau 5)	Incidence sur la discipline budgétaire		Incidence sur l'allocation stratégique des ressources		Incidence sur la mise à disposition efficiente des services	
		Forte	Faible	Forte	Faible	Forte	Faible
Crédibilité de la stratégie des finances publics et du budget		PFo1				PF1	
Exhaustivité et transparence		PFo4	PFa3		PFa3	PFa3	
Gestion des actifs et des passifs							
Planification et budgétisation fondées sur des politiques nationales							
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers							
Surveillance et vérification externe							

La rédaction présentera les constats les plus marquants qui ressortent de ce tableau.

4.4. Évolution de la performance depuis une évaluation antérieure

Cette section présente la performance de la GFP et sa contribution à la réalisation des trois objectifs financiers/ budgétaires dans une optique dynamique. Elle n'a d'intérêt que pour les évaluations répétées. Des directives distinctes sont indiquées pour les évaluations antérieures effectuées sur la base d'une version différente du PEFA.

Elle s'appuie sur la description des changements intervenus au niveau de la performance figurant dans l'analyse de chaque indicateur et dans la présentation générale de l'évolution de la performance figurant dans la section 3 et le tableau récapitulatif de l'Annexe 1.

Cette sous-section se conclut par une évaluation de la manière dont les changements survenus depuis la précédente évaluation pourraient renforcer la capacité d'atteindre les trois objectifs financiers et budgétaires et de remédier aux principaux points faibles en la matière

Cette partie s'appuie sur les analyses des évolutions identifiées lors de l'application du cadre (ici 2011) aux deux périodes successives couvertes par le PEFA en cours et le précédent (notamment le tableau correspondant de l'annexe).

La rédaction présentera les constats les plus marquants qui ressortent du tableau suivant.

Tableau 10 : impact des évolutions sur les objectifs de la GFP

Pilier/incidence des évolutions des piliers par objectif	Evolutions par rapport au dernier PEFA(tableau 2 annexe)	Incidence sur la discipline budgétaire		Incidence sur l'allocation stratégique des ressources		Incidence sur la mise à disposition efficiente des services	
		Positive	Négative	Positive	Négative	Positive	Négative
Crédibilité de la stratégie des finances publics et du budget							
Exhaustivité et transparence							
Gestion des actifs et des passifs							
Planification et budgétisation fondées sur des politiques nationales							
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers							
Surveillance et vérification externe							

5. processus de réforme de la GFP de l'Etat (3 à 5 pages)

Cette section vise à décrire les efforts généraux déployés par l'Etat pour améliorer la performance de la GFP et à présenter les facteurs qui pourraient avoir un impact sur la planification, l'exécution et le suivi des futures réformes.
 Cette section devrait compter entre 3 et 5 pages.

Cette partie repose sur les mentions des éléments de réforme figurant dans les indicateurs de la partie 3 ; elle les présente de façon intégrée et décrit le contexte institutionnel dans lequel ils s'inscrivent.

Elle exige :

- De rassembler les documents relatifs aux réformes élaborées par les services et les PTF (stratégie et suivi).
- De poser systématiquement des questions relatives aux réformes dans les entretiens.

5.1. Approche des réformes de la GFP

Cette sous-section décrit la démarche globale de l'État en matière de réforme de la GFP, et notamment l'existence, les origines et la structure d'un programme de réforme de la GFP ou toute autre démarche utilisée telle que la poursuite de plusieurs réformes parallèles indépendantes ou concernant des institutions particulières et des initiatives de développement des capacités.

Elle décrit la manière dont le programme de réforme de la GFP s'inscrit dans le cadre de la politique générale et de la planification des réformes publiques, par exemple par le biais d'un plan de développement national global, de modalités de planification stratégique, des cadres de dépenses à moyen terme, etc. Elle fait ressortir les liens avec d'autres réformes administratives du secteur public, notamment les liens techniques et les interdépendances, ainsi que la coordination des activités de planification et de gestion.

Cette sous-section indique tout examen extérieur récent ou évaluation indépendante du ou des programmes de réformes de la GFP récemment menés, ainsi que leurs principales conclusions.

5.2. Réformes récemment menées et en cours

Cette sous-section récapitule brièvement les réformes les plus importantes récemment menées et en cours en vue de présenter un tableau général des progrès réalisés par les administrations publiques afin de renforcer le système de GFP. Elle fait ressortir dans quelle mesure les réformes en cours ciblent les domaines de la GFP présentant les points faibles les plus notables mis en évidence dans la section 4 du rapport

Cette partie consiste à dresser un état des lieux de la réforme. Dans une partie analytique, les évaluateurs doivent s'attacher à identifier les principales faiblesses relevées dans le rapport qui pourraient être corrigées par ces réformes, sans préjuger de la réalité future de cette correction

Le tableau suivant peut servir de base à la rédaction qui s'attacherait aux points les plus saillants.

Tableau 11 : liens entre les réformes en cours et les points faibles relevés par l'évaluation

Réformes principales menées et en cours	Points faibles relevés dans l'évaluation concernés

5.3. Considérations institutionnelles

Cette partie du rapport présente une analyse prospective indiquant dans quelle mesure les facteurs institutionnels appuieront probablement le processus de planification et d'exécution des réformes.

Les paragraphes qui suivent recensent plusieurs facteurs qui pourraient appuyer un processus de réforme efficace dans de nombreux contextes nationaux. Dans chaque cas, cette partie du rapport PEFA prend en compte les réformes récemment menées et en cours et note, le cas échéant, tous autres facteurs propres au pays qui viennent s'ajouter à ceux qui sont indiqués ci-après.

- **Le leadership et l'adhésion des autorités** favorisent probablement un processus de réforme de la GFP plus efficace en permettant d'établir les objectifs, la direction et le rythme des réformes, en précisant la répartition organisationnelle des responsabilités du processus de réforme et en faisant face, en temps opportun, à toute opposition au changement. L'examen peut porter sur les moteurs particuliers des réformes administratives ou les incitations dans ce domaine, par exemple, sur la base des informations présentées dans la section 2.1. D'autres facteurs positifs pourraient inclure le degré de participation des responsables politiques au processus de réforme, la mesure dans laquelle les autorités justifient clairement les objectifs de réforme de la GFP, présentant la vision de l'État dans des documents publics,

comme les programmes de développement national, la stratégie ou les plans d'action de GFP spécifiques, et s'engageant sur l'octroi de ressources par l'État au titre des réformes de la GFP. Il peut être fait mention des informations permettant de savoir dans quelle mesure le processus de réforme progresse conformément aux plans des autorités.

- **La coordination entre les administrations publiques** contribue probablement à assurer l'établissement d'un programme de réformes mieux priorisé et séquencé, car les capacités dont disposent les différentes entités et les différents échelons des administrations publiques sont prises en compte dans le cadre de la planification et de l'exécution des réformes. Pour évaluer dans quelle mesure des modalités de coordination ont été mises en place, il est possible d'examiner la contribution des entités pertinentes, en particulier les ministères sectoriels, qui sont associées au processus de prise de décision sur les réformes. Il est aussi possible de prendre en compte l'existence de mécanismes permettant d'assurer la prise de décisions en temps opportun, en particulier pour les réformes transversales, la clarté de l'attribution des rôles et des responsabilités pour l'exécution des réformes, et la constitution, au niveau des administrations publiques, d'une fonction de coordination des activités des bailleurs de fonds concernant les réformes de la GFP. L'on peut aussi évoquer, le cas échéant, l'implication du pouvoir législatif et de l'entité d'audit externe dans le processus de réforme de la GFP.
- **Un processus de réforme soutenable** influencera probablement l'impact des réformes de la GFP. Il faudra tenir compte de la façon dont les dispositions actuelles appuient ce processus. À cet égard, le rapport pourrait examiner la contribution des experts de l'État ou de l'assistance technique, si les réformes sont associées à des programmes détaillés de renforcement des capacités et si des mesures ont été prises pour conserver le personnel formé. toute information concernant le financement des coûts récurrents résultant de la mise en œuvre des réformes peut également être incluse ici.
- **La transparence du programme de GFP** est importante pour définir les attentes, obtenir des contributions et la collaboration des différentes parties prenantes. Le rapport décrit la transparence en fonction des documents du programme de réformes accessibles au public, et l'inscription intégrale des financements du programme dans les documents du budget ex-ante et ex-post.

L'évaluation de ces facteurs institutionnels doit être aussi factuelle que possible, et ne s'appuyer sur aucun plan ou engagement de l'état. Le rapport formule des remarques sur la situation mais ne présente pas de recommandations explicites concernant le programme de réformes. Il ne formule aucun jugement sur la façon dont le programme de réformes de l'État traite les points faibles pertinents de la GFP ou sur le fait que les réformes proposées sont adéquates ou non.

Cette partie doit traiter et présenter de façon factuelle :

- Le dispositif de pilotage de la réforme nationale en traitant des principaux points suivants.
 - o Existence d'un comité de pilotage et d'impulsion, son autorité et ses compétences (position administrative, présidence, composition (notamment ministères techniques, bailleurs et société civile), son activité.
 - o Les outils opérationnels créés.
 - Stratégie structurée (document, conformité avec les outils habituels (cadre logique, objectifs, programmes, plans d'actions) et lien avec les autres stratégies nationales).
 - Secrétariat du comité de pilotage et son activité.
 - Groupes techniques et leur activité.
 - Réunions de suivis et d'évaluation périodique.
- Le dispositif de coordination des bailleurs entre eux et avec les responsables nationaux.
- Les mesures en faveur de la soutenabilité de la réforme.
 - o Continuité de la programmation.
 - o Implication du personnel à tous les niveaux.
 - o Utilisation optimale des ressources d'expertise nationales.
 - o Formation des responsables.
 - o Mobilisation de l'assistance technique.
 - o Attention apportée à la question des coûts récurrents.
- Publicité donnée à la réforme pour assurer sa crédibilité et sa légitimité et fonder son déploiement et sa pérennité.
 - o Site internet dédié.
 - o Suivi dans les documents budgétaires.

VOLUME 5**LES ANNEXES**

ANNEXE 1

Compte tenu du fait que l'évaluation répétée se fait dans un cadre différent du PEFA il est nécessaire de présenter dans des tableaux différents le tableau synthétique du PEFA et du PEFA répété.

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance

Indicateur et composantes	Note	Explication Résumée
PI-1. Dépenses effectives totales		Méthode de notation M1
1.1 Dépenses effectives totales		
PI-2. Composition des dépenses effectives		Méthode de notation M1
2.1 Composition des dépenses effectives par fonction		
2.2 Composition des dépenses effectives par catégorie économique.		
2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévu.		
PI-3. Recettes effectives		Méthode de notation M2
3.1 Recettes effectives totales.		
3.2 Composition des recettes effectives		
PI-4. Classification du budget		Méthode de notation M1
4.1. Classification du budget.		
PI-5. Documentation budgétaire		Méthode de notation M1
5.1. Documentation budgétaire		
PI-6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers		Méthode de notation M2
6.1. Dépenses non comptabilisées dans les états financiers		
6.2. Recettes non comptabilisées dans les états financiers		
6.3. États financiers des unités extrabudgétaires		
PI-7. Transferts aux administrations infranationale		Méthode de notation M2
7.1. Système d'affectation des transferts.		
7.2. Communication en temps voulu d'informations sur les transferts.	C	
PI-8 : Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de service		Méthode de notation M2
8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services		
8.2. Performance des fonctions de prestation de service		
8.3. ressources reçues par les unités de prestation de service.		
8.4. Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services.		
PI-9. Accès du public aux informations budgétaires		Méthode de notation M1
9.1. Accès du public aux informations budgétaires		
PI-10 Établissement de rapports sur les risques budgétaires		Méthode de notation M2
10.1 Suivi des entreprises publiques		
10.2. Suivi des administrations infranationales		

10.3. Passifs éventuels et autres risques budgétaires		
PI-11 : Gestion des investissements publics		Méthode de notation M2
11.1. Analyse économique des projets d'investissement		
11.2. Sélection des projets d'investissement		
11.3. Calcul du coût des projets d'investissement		
11.4. Suivi des projets d'investissement.		
PI-12 : Gestion des actifs public		Méthode de notation M2
12.1 Suivi des actifs financiers		
12.2 Suivi des actifs non financiers.		
12.3. Transparence de la cession des actifs		
PI-13. Gestion de la dette		Méthode de notation M2
13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties		
13.2. Approbation de la dette et des garanties		
13.3. Stratégie de gestion la dette		
PI-14 : Prévisions macroéconomiques et budgétaires		Méthode de notation M2
14.1 Prévisions macroéconomiques		
14.2. Prévisions budgétaires		
14.3 Analyse de sensibilité macro-budgétaire		
PI-15 : Stratégie budgétaire		Méthode de notation M2
15.1. Impact budgétaire des politiques proposées		
15.2. Adoption de la stratégie budgétaire		
15.3. Présentation des résultats budgétaires		
PI-16 : Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses		Méthode de notation M2
16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme		
16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme		
16.3. Alignement des plans stratégiques et des budgets à moyen terme.		
16.4. Cohérence des budgets avec les estimations de l'exercice précédent.		
PI-17 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget		Méthode de notation M2
17.1. Calendrier budgétaire		
17.2. Directives pour la préparation du budget.		
17.3. Présentation du budget au pouvoir législatif.		
PI- 18: Examen des budgets par le pouvoir législatif		Méthode de notation M1
18.1 Portée de l'examen des budgets.		
18.2 Procédures d'examen des budgets par le pouvoir législatif		

18.3 Calendrier d'approbation des budgets		
18.4 Règles d'ajustement budgétaire par l'exécutif		
PI-19 : Gestion des recettes		Méthode de notation M2
19.1. Droits et obligations en matière d'accroissement des recettes		
19.2. Gestion des risques liés aux recettes		
19.3. Audits et enquêtes concernant les recettes		
19.4. Suivi des arriérés de recettes	D*	
PI-20 : Comptabilisation des recettes		Méthode de notation M1
20.1. Informations sur le recouvrement des recettes.		
20.2. Transfert des recettes recouvrées.		
20.3. Rapprochement des comptes de recettes.		
PI-21 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour financer les prestations de services		Méthode de notation M1
21.1. Consolidation des soldes de Trésorerie		
21.2. Prévisions de trésorerie et suivi		
21.3. Informations sur les plafonds d'engagement		
21.4. Ampleur des ajustements budgétaires en cours d'exercice		
PI-22. Arriérés de dépenses		Méthode de notation M1
22.1. Stock d'arriérés de dépenses		
22.2. Suivi des arriérés de dépenses		
PI- 23: Contrôle des états de paie		Méthode de notation M1
23.1. Intégration des états de paie et des dossiers du personnel		
23.2. Gestion des modifications apportées aux états de paie		
23.3. Contrôle interne des états de paie.		
23.4. Audit des états de paie.		
PI- 24 : Gestion de la passation des marchés		Méthode de notation M2
24.1 Suivi de la passation des marchés		
24.2 Méthodes de passation des marchés		
24.3 Accès du public aux informations sur la passation des marchés		
24.4 Instruction des plaintes concernant la passation des marchés		
PI-25 : Contrôle interne des dépenses non salariales		Méthode de notation M2
25.1. Séparation des tâches		
25.2. Efficacité du contrôle des engagements de dépenses		
25.3. Respect des règles et procédures de paiement		
PI-26 : Audit interne		Méthode de notation M1

26.1 Portée de l'audit interne		
26.2. Nature des audits et normes appliquées		
26.3. Exécution d'audits internes et rapports d'audit		
26.4. Suite donnée aux audits internes.		
PI-27 : Intégrité des données financières		Méthode de notation M2
27.1. Rapprochement des comptes bancaires		
27.2. Comptes d'attente		
27.3. Comptes d'avances		
27.4. Processus en place pour assurer l'intégrité des données financières		
PI-28 : Rapports budgétaires en cours d'exercice		Méthode de notation M1
28.1. Portée et comparabilité des rapports		
28.2. Calendrier de publication des rapports		
28.3. Exactitude des rapports		
PI-29 : Rapports financiers annuels		Méthode de notation M1
29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels.		
29.2. Rapports financiers soumis à des audits externes.		
29.3 Normes comptables.		
PI-30: Audit externe		Méthode de notation M1
30.1 Portée de l'audit et normes d'audit		
30.2 Soumission des rapports d'audit au pouvoir législatif		
30.3 Suite donnée aux audits externe		
30.4 Indépendance de l'ISC		
PI-31 : Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif		Méthode de notation M1
31.1 Calendrier d'examen des rapports d'audit		
31.2 Auditions sur les conclusions de l'audit		
31.3 Recommandations du pouvoir législatif concernant l'audit		
31.4 Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif		

Tableau 2 : Tableau récapitulatif des indicateurs de performance comparés entre les deux derniers PEFA

Tableau 2 synthèse des notes comparées des composantes des indicateurs

	Note 20XX	Note 20XX	Composante	Observations 2015	Explication Evolution
					1) Information nouvelle pour le précédent PEFA 2) changement de méthode de notation des évaluateurs 3) sur ou sous notation pour le PEFA antérieur 4) évolutions réelles
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		
			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.		
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		
			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.		
PI-8		Transparence des relations budgétaires intergouvernementales		
		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 ;		
		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.		
PI-9		Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public		
		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.		
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	
		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).	
PI-12		Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	
		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.	

C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget				
PI-13		Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables		
		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.		
PI-14		Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane		
		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.		
PI-15		Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières		
		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.		
PI-16		Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses		
		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.		
PI-17		Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties		
		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.		
PI-18		Efficacité des contrôles des états de paie		
		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.		
PI-19***		Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics		

		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		
		ii) Etendue de la justification du recours à des modes de passation moins concurrentiels		
		iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations.		
PI-19 (2011)		Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics		
		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		
		iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés.		
PI-20		Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales		
		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		

PI-21		Effectivité du système de vérification interne		
		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.		
PI-22		Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes		
		i) Régularité du rapprochement bancaire.		
		ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.		
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		
		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		
PI-25		Qualité et respect des délais des états financiers annuels		
		i) État complet des états financiers		
		ii) Soumission dans les délais des états financiers		
		iii) Les normes comptables utilisées		

C (iv) Surveillance et vérification externes				
PI-26		Etendue, nature et suivi de la vérification externe		
		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.		
PI-27		Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif		
		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.		
PI-28		Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif		
		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.		

D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS

D-1		Prévisibilité de l'appui budgétaire direct		
------------	--	--	--	--

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

ANNEXE 2

Tableau 3 récapitulant les observations formulées sur le cadre de contrôle interne

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations (pour annexe 2)
2. Environnement de contrôle	
1.1 Intégrité et valeurs éthiques professionnelles et personnelles des dirigeants et du personnel et incluant une constante et générale attitude d'appui au contrôle interne	
1.2 Engagement à un niveau de compétence	
1.3 « Culture » des dirigeants (philosophie du management et style de direction)	
1.4 Structures de l'organisation	
1.5 Ressources humaines et pratiques	
3. Evaluation des risques	
2.1 Identifications des risques (portée et probabilité)	
2.2 Evaluation des risques	
2.3 Evaluation de l'appétence au risque	
2.4 Réponses aux risques (transfert, tolérance, traitement ou résolution)	
3. Activités de contrôle	
3.1 Procédures d'approbation et de d'autorisation	
3.2 Séparation des tâches (autorisation, exécution, enregistrement, revue)	
3.3 Contrôles des accès aux ressources et enregistrements	
3.4 Vérifications	
3.5 Rapprochements	
3.6 Revue de l'exécution opérationnelle	
3.7 Revue des opérations, processus et opérations	
4. Information et communication	
5. Pilotage	
5.1 Pilotage en place	
5.2 Evaluation	
5.3 Réponse aux recommandations	

ANNEXE 3 : SOURCES D'INFORMATION

ANNEXE 3A ENQUETES ET ETUDES ANALYTIQUES

ANNEXE 3B

Tableau A 3.1 Personnes rencontrées

NOM ET PRENOM	FONCTION	INSTITUTION

ANNEXE 3 C SOURCES DES INFORMATIONS

TABLEAU A 3.2 SOURCES D'INFORMATION

	Documents généraux
PI-1	
PI-2	
PI-3	
PI-4	
PI -5	
PI -6	
PI -7	
PI -8	
PI-9	
PI-10	
PI-11	
PI-12	
PI-13	
PI-14	
PI-15	
PI-16	
PI-17	
PI-18	
PI-19	
PI-20	
PI-21	
PI-22	
PI-23	
PI-24	
PI-25	
PI-26	
PI-27	

PI-28	
PI-29	
PI-30	
PI-31	

ANNEXE 4: TABLEAUX DE CALCULS POUR PI-1, PI-2 & PI-3

Calcul PI-1 et PI-2						
Table 2 Data of year XX						
Data for year =	XX					
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Compensation of employees						
Use of goods and services						
Consumption of fixed capital						
Interest						
Subsidies						
Grants						
Social benefits						
Other expenses						
Contingency						
Total expenditure						
overall variance						
composition variance						
Contingency share of budget						

Table 3
Data of year XX

Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Compensation of employees						
Use of goods and services						
Consumption of fixed capital						
Interest						
Subsidies						
Grants						
Social benefits						
Other expenses						
Contingency						
Total expenditure						
overall variance						
composition variance						
Contingency share of budget						0%

Table 4
Data of year XX

Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Compensation of employees						
Use of goods and services						
Consumption of fixed capital						
Interest						
Subsidies						
Grants						
Social benefits						
Other expenses						
Contingency						
Total expenditure						
composition variance						
overall variance						
Contingency share of budget						

Table 5 - Results Matrix						
year		total expenditure deviation		composition variance		Contingency share
XX						
XX						
XX						

Calcul PI-3

Table 2 xx						
Data for year =	XX					
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Recettes fiscales						
Impots directs						
Impots indirects						
Droits de douane						
Enregistrements et timbres						
Recettes non fiscales						
Monopole, participations et privatisations						
Domaines						
autres recettes						
Total revenue						
overall variance						
composition variance						
Table 3 xx						
Data for year =	2013					
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	percent
Recettes fiscales						
Impots directs						
Impots indirects						
Droits de douane						
Enregistrements et timbres						
Recettes non fiscales						
Monopole, participations et privatisations						
Domaines						
autres recettes						
Total revenue						
overall variance						
composition variance						

Table 4 Data of year xx						
Economic head	budget	actual	adjusted budget	deviation	absolute deviation	Percent
Recettes fiscales						
Impôts directs						
Impôts indirects						
Droits de douane						
Enregistrements et timbres						
Recettes non fiscales						
Monopole, participations et privatisations						
Domaines						
autres recettes						
Total revenue						
overall variance						
composition variance						

Table 5 - Results Matrix					
year	total revenue deviation		composition variance		
xx					
xx					
xx					

Données de xx

DEPENSES COMPARAISON DES PREVISIONS ET DES REALISATIONS

DESIGNATION	XX			
	Prévisions initiales L.F.	Réalisations (Loi de règlement)	Différence	% de réalisation
DEPENSES BG: FONCTIONNEMENT				
Personnel				
MDD				

Charges communes				
DI				
DEPENSES BG: INVESTISSEMENT				
TOTAL DEPENSES BG HORS DETTE				
DEPENSES CST				
TOTAL GENERAL HORS LA DETTE				
TOTAL DE LA DETTE				
INTERETS DE LA DETTE				
AMORTISSEMENTS ET COMMISIONS DE LA DETTE				
TOTAL GENERAL HORS AMORTISSEMENT DE LA DETTE				
TOTAL GENERAL LF				

Données de XX

DEPENSES COMPARAISON DES PREVISIONS ET DES REALISATIONS

DESIGNATION	XX			
	Prévisions initiales L.F.	Réalisations	Différence	% de réalisation
DEPENSES BG: FONCTIONNEMENT				
Personnel				
MDD				
Charges communes				
DI				
DEPENSES BG: INVESTISSEMENT				
TOTAL DEPENSES BG HORS DETTE				
DEPENSES CST				
TOTAL GENERAL HORS DETTE				
TOTAL DE LA DETTE				
INTERETS DE LA DETTE				
AMORTISSEMENTS ET COMMISIONS DE LA DETTE				
TOTAL GENERAL HORS AMORTISSEMENT DE LA DETTE				

TOTAL GENERAL LF	338 679 250 113	317 306 078 967	21 373 171 146	93,69%
-------------------------	------------------------	------------------------	-----------------------	---------------

Données de XX

DEPENSES COMPARAISON DES PREVISIONS ET DES REALISATIONS
--

DESIGNATION	2014			
	Prévisions initiales L.F.	Réalisations (	Différence	% de réalisation

DEPENSES BG: FONCTIONNEMENT				
Personnel				
MDD				
Charges communes				
DI				
DEPENSES BG: INVESTISSEMENT				
TOTAL DEPENSES BG HORS DETTE				
DEPENSES CST				
TOTAL GENERAL HORS LA DETTE				

TOTAL DE LA DETTE				
INTERETS DE LA DETTE				
AMORTISSEMENTS ET COMMISSIONS DE LA DETTE				
TOTAL GENERAL HORS AMORTISSEMENT DE LA DETTE				
TOTAL GENERAL LF				

Calcul PI-2 (i)- Données de XX

MINISTERES OU SERVICES	CREDITS	EMISSIONS	ECART	ECART ABSOLU	VARIATION
TOTAL (II)					

Calcul PI-2 (i) -Données de XX

MINISTERES OU SERVICES	CREDITS	EMISSIONS	ECART	ECART ABSOLU	VARIATION
TOTAL (I)					

Calcul PI-2 (i) - Données de XX

MINISTERES OU SERVICES	CREDITS	EMISSIONS	ECART	ECART ABSOLU	VARIATION
TOTAL (II)					

