



Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques

*Améliorer la gestion des finances publiques
Soutenir le développement durable*

Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques

OCTOBRE 2019

Deuxième édition

Secrétariat PEFA

1818 H Street NW
Washington DC 20433, USA

PRÉFACE

Des institutions et des systèmes efficaces de gestion des finances publiques (GFP) sont indispensables pour mettre en œuvre les politiques nationales de développement et de réduction de la pauvreté. Seule une bonne GFP est à même de faire le lien entre les ressources disponibles, la prestation de services et la réalisation des objectifs de l'action publique. Une bonne GFP garantit que les recettes sont efficacement recouvrées et utilisées de manière appropriée et soutenable.

Le rôle central d'une bonne GFP pour assurer le développement global a été rappelé par maints forums, et en particulier dans les engagements de l'ONU sur le financement du développement et des Objectifs de développement durable, et la Plateforme pour des institutions efficaces. Par exemple, les auteurs du Programme d'Action d'Addis-Abeba de juillet 2015, se sont engagés à relever le défi de financer et de créer, à tous les niveaux, un environnement propice au développement durable, fondé sur le Consensus de Monterrey de 2002 et la Déclaration de Doha de 2008.

La communauté internationale ayant reconnu l'importance de la GFP, le Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (*Public expenditure and financial accountability*, PEFA) a été créé en 2001 par sept partenaires internationaux du développement : la Commission européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, et les gouvernements britannique, français, norvégien et suisse. Le programme PEFA visait au départ à harmoniser l'évaluation de la GFP par les entités partenaires. Il a été créé pour mettre au point une méthode normalisée et un outil de référence pour les évaluations de la GFP. Il était aussi attendu de lui qu'il fournisse une base pour le dialogue sur les stratégies et les priorités des réformes de la GFP, ainsi qu'une base de données permettant d'élargir les recherches et études dans ce domaine. Depuis 2001, le Cadre PEFA est devenu la référence reconnue des évaluations de la GFP. Au 31 décembre 2015, plus de 500 rapports d'évaluation de la GFP dans 149 pays avaient été effectués.

Le cadre PEFA 2016 améliore fortement la version précédente, qui n'avait connu que de légères évolutions depuis la création du programme. Le Cadre PEFA 2016 tient compte des changements du paysage des réformes de la GFP et de l'évolution des bonnes pratiques lors des dix dernières années. L'expérience a également mis en lumière les précisions et les mises au point nécessaires, qui ont été intégrées dans les directives d'évaluation de base. La mise à jour a bénéficié des précieuses contributions des partenaires, utilisateurs, bénéficiaires et observateurs du PEFA dans le cadre d'une consultation publique mondiale en 2014, suivie de nombreux tests en 2015. Dans la version 2016, qui s'inscrit dans le prolongement des versions 2005 et 2011, quatre indicateurs nouveaux s'ajoutent aux indicateurs existants, qui ont été enrichis et affinés, tandis que les critères de performance ont été révisés dans de nombreux domaines. Le cadre PEFA 2016 met davantage l'accent sur les éléments du contrôle interne financier qui peuvent être observés dans les évaluations PEFA et propose un modèle de présentation des résultats de l'évaluation plus clair et plus cohérent. À compter de son lancement, la version 2016 remplace la version 2011 comme cadre à appliquer dans toutes les nouvelles évaluations PEFA.

Ce volume est le premier d'une série de documents produits par le Secrétariat PEFA pour expliquer et faciliter l'utilisation du Cadre PEFA 2016. On trouvera des directives plus détaillées et d'autres informations sur le PEFA à l'adresse suivante : www.pefa.org.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	iii
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	vi
PREMIÈRE PARTIE : LE PEFA EN BREF	1
1.1. INTRODUCTION	1
1.2. Champ d'application du cadre	2
1.3. Les indicateurs de performance PEFA	5
1.4. Le rapport PEFA	5
1.5. Structure générale du cadre PEFA	6
DEUXIÈME PARTIE : INDICATEURS DE PERFORMANCE PEFA	7
2.1. Indications générales pour la notation	7
2.2. Notation des indicateurs à plusieurs composantes	9
2.3. Directives pour la notation de chaque indicateur et chaque composante	11
Pilier I. Fiabilité du budget	14
Pilier II. Transparence des finances publiques	20
Pilier III. Gestion des actifs et des passifs	33
Pilier IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques	44
Pilier V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	55
Pilier VI. Comptabilité et reporting	73
Pilier VII. Supervision et audit externes	79
PARTIE 3 : LE RAPPORT PEFA	84
Résumé analytique	86
1. Introduction	87
2. Informations générales sur le pays	89
3. Évaluation de la performance de la GFP	94
4. Conclusions de l'analyse des systèmes de GFP	96
5. Processus de réforme de la GFP de l'État	99
Annexe 1. Tableau récapitulatif des indicateurs de performance	101
Annexe 2. Récapitulation des observations formulées sur le cadre de contrôles internes	102
Annexe 3. Sources d'information	103

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
EUR	Euro
EX	Exercice budgétaire
GFP	Gestion des finances publiques
IAASB	Conseil des normes internationales d'audit et d'assurance
IFAC	Fédération internationale des experts-comptables
IGF	Inspection générale des finances
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public (de l'IFAC)
ISA	Normes internationales d'audit
ISO	Organisation internationale de normalisation
ISSAI	Normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PI	Indicateur PEFA
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat public-privé
SAI	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
SFP	Statistiques de finances publiques
USD	Dollar des États-Unis



PREMIÈRE 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 le 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.

1.2. Champ d'application du cadre

Portée des évaluations PEFA

Un bon système de GFP vise à veiller à ce que les politiques publiques soient 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 une 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.

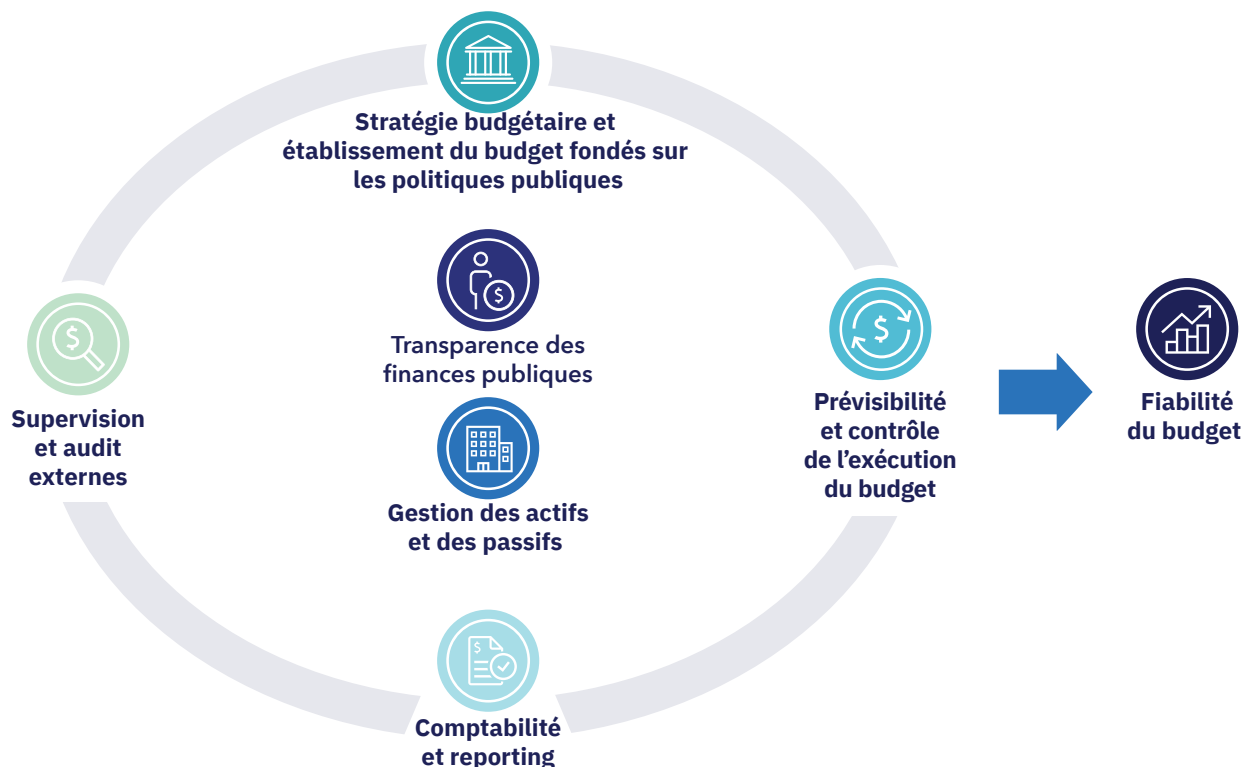
Le Cadre PEFA recense les sept piliers de la performance d'un système de GFP ouvert et cohérent indispensables pour atteindre ces résultats. Les sept piliers constituent les éléments clés d'un système de GFP et définissent également ce qu'il est souhaitable et possible de mesurer, à savoir :

- 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.

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.

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



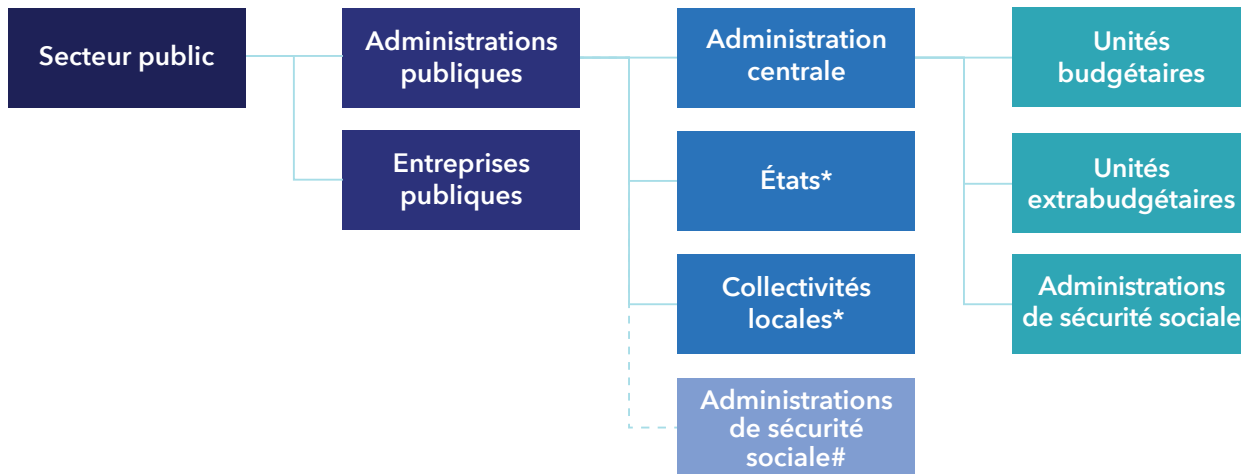
Institutions couvertes par le Cadre PEFA

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 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 des dépenses et des recettes d'unités extrabudgétaires et des dépenses et des 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 PI-10. Les conseils sur les méthodes de mesure fournis dans ce volume ou dans le manuel du 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.

SCHÉMA 2 : Le secteur public et ses principaux éléments, tels que définis dans les SFP et mentionnés dans le Cadre PEFA



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.

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 d'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.

1.3. Les indicateurs de performance 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.

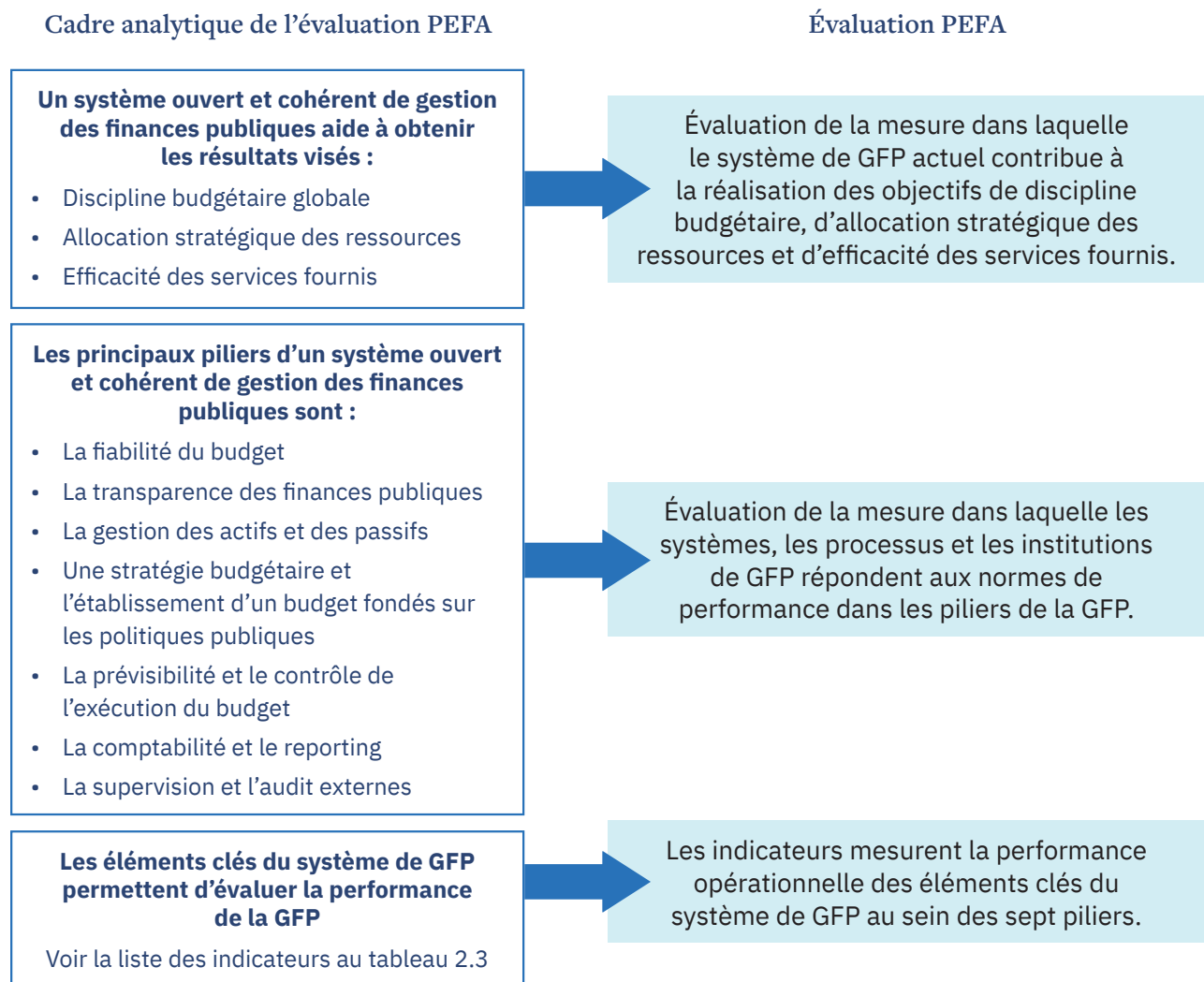
- **Un aperçu des initiatives prises par les pouvoirs publics pour améliorer la performance de la GFP.** Cette section récapitule la démarche générale suivie pour la réforme de la GFP, notamment les mesures récemment adoptées ou en cours d'adoption par les autorités. Elle évalue les facteurs institutionnels 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 :

SCHÉMA 3 : Structure générale du Cadre PEFA



DEUXIÈME PARTIE : INDICATEURS DE PERFORMANCE 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, conformément 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.

2.1.1. Attribution de la note D par 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.

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.

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 effectuées 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 clos 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.

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.

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 PI-24. Lorsqu'aucune méthode d'échantillonnage particulière n'est proposée et 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 notation 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.

Le tableau de conversion ne peut être utilisé que pour les indicateurs notés par la méthode M2 (MO). S'il est utilisé pour les indicateurs devant être notés par la méthode M1 (MF), la note attribuée sera incorrecte. Le tableau de conversion sert uniquement à calculer la note d'un indicateur à la fois, et non celle d'une série complète ou de sous-ensembles d'indicateurs en regroupant leurs notes. Aucune méthode type de regroupement des notes de tous les indicateurs n'a été mise au point parce que chaque indicateur mesure un aspect différent et est sans lien quantitatif avec les autres.

TABLEAU 1 : Tableau de conversion pour les notes attribuées aux indicateurs, selon la méthode des moyennes M2 (MO)

Notes attribuées aux composantes			Note globale
INDICATEURS À 2 COMPOSANTES			
D	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 À 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
NOTE : Les notes attribuées aux composantes peuvent être relevées dans n'importe quel ordre. Seul le nombre d'occurrences de chaque note compte pour la note globale.			
<i>Le tableau 1 NE S'APPLIQUE PAS aux indicateurs notés par la méthode M1 (MF).</i>			

Notes attribuées aux composantes				Note globale
INDICATEURS À 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
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

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.

TABLEAU 2 : Composition des piliers, indicateurs et composantes PEFA

PILIER	INDICATEURS	COMPOSANTES	
I. Fiabilité du budget 	1. Dépenses totales exécutées	1.1 Dépenses totales exécutées	
	2. Composition des dépenses exécutées	2.1 Composition des dépenses exécutées par fonction 2.2 Composition des dépenses exécutées par catégorie économique 2.3 Dépenses financées sur les réserves pour imprévus	
	3. Recettes exécutées	3.1 Recettes exécutées totales 3.2 Composition des recettes exécutées	
II. Transparence des finances publiques 	4. Classification du budget	4.1 Classification du budget	
	5. Documentation budgétaire	5.1 Documentation budgétaire	
	6. Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	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	
	7. Transferts aux administrations infranationales	7.1 Système d'affectation des transferts 7.2 Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	
	8. Information sur la performance des services publics	8.1 Plans de performance pour assurer les prestations de services 8.2 Performance des fonctions de prestation de services 8.3 Ressources reçues par les unités opérationnelles de prestation de services 8.4 Évaluation de la performance des fonctions de prestation de services	
	9. Accès public aux informations budgétaires	9.1 Accès public aux informations budgétaires	
	III. Gestion des actifs et des passifs 	10. Etablissement de rapports sur les risques budgétaires	10.1 Suivi des entreprises publiques 10.2 Suivi des administrations infranationales 10.3 Passifs éventuels et autres risques budgétaires
		11. Gestion des investissements publics	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
		12. Gestion des actifs publics	12.1 Suivi des actifs financiers 12.2 Suivi des actifs non financiers 12.3 Transparence de la cession des actifs
13. Gestion de la dette		13.1 Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties 13.2 Autorisation d'emprunter et d'octroyer des garanties 13.3 Stratégie de gestion de la dette	

PILERS	INDICATEURS	COMPOSANTES
IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques 	14. Prévisions macroéconomiques et budgétaires	14.1 Prévisions macroéconomiques 14.2 Prévisions budgétaires 14.3 Analyse de sensibilité macrobudgétaire
	15. Stratégie budgétaire	15.1 Impact budgétaire des politiques proposées 15.2 Adoption de la stratégie budgétaire 15.3 Présentation des résultats budgétaires
	16. Perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses	16.1 Prévisions de dépenses à moyen terme 16.2 Plafonnement des dépenses à moyen terme 16.3 Cohérence des plans stratégiques et des budgets à moyen terme 16.4 Cohérence des budgets et des estimations de l'exercice précédent
	17. Processus de préparation du budget	17.1 Calendrier budgétaire 17.2 Directives pour l'élaboration du budget 17.3 Présentation du budget au pouvoir législatif
	18. Examen des budgets par le pouvoir législatif	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
	V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget 	19. Gestion des recettes
20. Comptabilisation des recettes		20.1 Informations sur le recouvrement des recettes 20.2 Transfert des recettes recouvrées 20.3 Rapprochement des comptes de recettes
21. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses		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
22. Arriérés de dépenses		22.1 Stock d'arriérés de dépenses 22.2 Suivi des arriérés de dépenses
23. Contrôle des états de paie		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
24. Gestion de la passation des marchés		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 Règlement des litiges en matière de passation des marchés

TABLEAU 2 : (suite)

PILIER	INDICATEURS	COMPOSANTES
	25. Contrôle interne des dépenses non salariales	25.1 Séparation des tâches 25.2 Efficacité du contrôle des engagements de dépenses 25.3 Respect des règles et procédures de paiement
	26. Audit interne	26.1 Portée de l'audit interne 26.2 Nature des audits et normes appliquées 26.3 Conduite d'audits internes et rapports d'audit 26.4 Suite donnée aux audits internes
VI. Comptabilité et reporting 	27. Intégrité des données financières	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
	28. Rapports budgétaires en cours d'exercice	28.1 Portée et comparabilité des rapports 28.2 Calendrier de publication des rapports 28.3 Exactitude des rapports
	29. Rapports financiers annuels	29.1 Exhaustivité des rapports financiers annuels 29.2 Soumission des rapports financiers à l'audit externe 29.3 Normes comptables
VII. Supervision et audit externes 	30. Audit externe	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 externes 30.4 Indépendance de l'Institution supérieure de contrôle
	31. Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	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



Pilier I. Fiabilité du budget

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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Les trois derniers exercices clos.

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.

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)**.

Composantes et notation

Note	Critères minima
2.1. Composition des dépenses exécutées par fonction	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Les trois derniers exercices clos.

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 clos.

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 clos, 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 clos, 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 d'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.

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
3.1. Recettes exécutées totales	
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	
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 clos.

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.



Pilier II. Transparence des finances publiques

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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Dernier exercice clos.

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 les raisons 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.

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	
A	Les documents budgétaires comprennent dix éléments, y compris tous les éléments de base (1 à 4).
B	Les documents budgétaires comprennent sept éléments, y compris au moins trois éléments de base (1 à 4).
C	Les documents budgétaires comprennent au moins trois éléments de base (1 à 4).
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Dernier budget présenté au pouvoir législatif.

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 précédents¹.

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.)

¹ 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 clos. 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).

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.

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
6.1. Dépenses non comptabilisées dans les états financiers	
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	
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. États financiers des unités extrabudgétaires	
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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Dernier exercice clos.

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 soutenues 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 communiqués 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 du 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.

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
7.1 Système d'affectation des transferts	
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. Communication en temps voulu d'informations sur les transferts	
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 effectuer 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 effectuer 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.

Champ d'application

L'administration centrale et les administrations infranationales qui ont des liens financiers directs avec elle.

Période

Dernier exercice clos.

Directives pour l'évaluation

Cet indicateur examine les modalités d'affectation des transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales² 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

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

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'effectuent (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 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.

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
8.1. Plans de performance pour assurer les prestations de services	
A	Des informations annuelles sont publiées sur les objectifs des politiques ou des programmes, les principaux indicateurs de performance, les services délivrés <u>et</u> 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 <u>et</u> les services délivrés <u>ou</u> 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	
A	Des informations annuelles sont publiées sur la quantité des services délivrés <u>et</u> 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 <u>ou</u> 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	
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	
A	Des évaluations indépendantes de l'efficacité et de l'efficacités 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'efficacités 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 ou de l'efficacités des services fournis ont été effectuées et publiées pour certain s ministères au cours d'au moins un des trois derniers exercices.
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.

Champ d'application

Administration centrale. 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.

Période

Composante 8.1 : Indicateurs de performance et produits et résultats prévus pour l'exercice suivant.

Composante 8.2 : Produits et résultats du dernier exercice clos.

Composantes 8.3 et 8.4 : Les trois derniers exercices clos.

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'efficience 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 et de l'administration interne, ni 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.

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
9.1. Accès public aux informations budgétaires	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Dernier exercice clos.

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).



Pilier III. Gestion des actifs et des passifs

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

Note	Critères minima
10.1. Suivi des entreprises publiques	
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	
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	
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.

Champ d'application

Composante 10.1 : entreprises publiques placées sous le contrôle de l'État.

Composante 10.2 : entités des administrations infranationales ayant des liens budgétaires directs avec l'administration centrale.

Composante 10.3 : administration centrale.

Période

Dernier exercice clos.

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, des obligations non provisionnées des entreprises publiques au titre de services à la collectivité et des 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, les faillites de fonds de pension non garantis, les catastrophes naturelles, les conflits armés et d'autres événements imprévus présentent également des risques importants. Ils ne sont pas juridiquement contraignants, mais 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.

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).

Composantes et notation

Note	Critères minima
11.1. Analyse économique des projets d'investissement	
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	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Dernier exercice clos.

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 indicateurs³ : 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, la mesure dans laquelle un plan de passation des marchés fiable et détaillé est établi à l'avance — est prise en compte par l'indicateur PI-24 ; et 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 certains grands projets d'investissements sont pris en compte dans les informations suivies et communiquées (note B) ou établies (note C).

³ 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.

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
12.1. Suivi des actifs financiers	
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	
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	
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, les 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, les 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, les 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.

Champ d'application

Composante 12.1 : Administration centrale.

Composante 12.2 : Administration budgétaire centrale.

Composante 12.3 : Administration centrale pour les actifs financiers et administration budgétaire centrale pour les actifs non financiers.

Période

Dernier exercice clos.

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 reçoit 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.

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)**.

Composantes et notation

Note	Critères minima
13.1. Enregistrement et présentation des données sur la dette et les garanties	
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	
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	
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.

Champ d'application

Composantes 13.1 et 13.2 : Administration centrale.

Composante 13.3 : Administration centrale, sauf dans les États fédéraux.

Période

Composante 13.1 : À la date d'évaluation.

Composante 13.2 : Dernier exercice clos.

Composante 13.3 : À la date d'évaluation, en se référant aux trois derniers exercices clos.

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.



Pilier IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques

PI-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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
14.1. Prévisions macroéconomiques	
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	
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	
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.

Champ d'application

Composante 14.1 : Économie tout entière.

Composantes 14.2 et 14.3 : Administration centrale.

Période

Trois derniers exercices clos.

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.

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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
15.1. Impact budgétaire des politiques proposées	
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.
C	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.
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.
15.2. Adoption de la stratégie budgétaire	
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	
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 aux 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 aux 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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Composante 15.1 : Trois derniers exercices clos.

Composantes 15.2 et 15.3 : Dernier exercice clos.

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 des 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.

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
16.1. Prévisions de dépenses à moyen terme	
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 <u>et</u> économique.
C	Le budget annuel présente des prévisions de dépenses pour l'exercice budgétaire et les deux exercices suivants classées, selon une typologie administrative <u>ou</u> économique.
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.
16.2. Plafonnement des dépenses à moyen terme	
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	
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 certaines 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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Composantes 16.1, 16.2 et 16.3 : Dernier budget présenté au parlement.

Composante 16.4 : L'expression « dernier budget à moyen terme » renvoie au budget approuvé par le parlement pour le dernier exercice clos, tandis que l'expression « actuel budget à moyen terme » se rapporte au 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 le 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 chiffrées. 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).

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
17.1. Calendrier budgétaire	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Composantes 17.1 et 17.2 : Dernier budget présenté au parlement.

Composante 17.3 : Trois derniers exercices clos.

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 autorisées 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.

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
18.1. Portée de l'examen des budgets	
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	
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	
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	
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 <u>ou</u> 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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Composantes 18.1, 18.2 et 18.4 : Dernier exercice clos.

Composante 18.3 : Trois derniers exercices clos.

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.



Pilier V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

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
19.1. Droits et obligations en matière de recettes	
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	
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	
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.

Note	Critères minima
19.4. Suivi des arriérés de recettes	
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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Composantes 19.1 et 19.2 : Au moment de l'évaluation.

Composante 19.3 et 19.4 : Dernier exercice clos.

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 19.2 évalue dans quelle mesure une démarche globale, structurée et systématique est appliquée par les entités chargées du recouvrement pour évaluer et hiérarchiser les risques.

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.

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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
20.1. Informations sur le recouvrement des recettes	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Au moment de l'évaluation.

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 recouverts par ses soins et des transferts au Trésor. Elle doit aussi tenir des registres spécifiant les montants recouverts 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'État⁴.

⁴ De plus amples informations sont disponibles à l'adresse : <https://eiti.org/fr>.

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
21.1. Consolidation des soldes de trésorerie	
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	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Composante 21.1 : Au moment de l'évaluation.

Composantes 21.2, 21.3 et 21.4 : Dernier exercice clos.

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 administratives, 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.

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
22.1. Stock d'arriérés de dépenses	
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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Composante 22.1 : Trois derniers exercices clos.

Composante 22.2 : Au moment de l'évaluation.

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 soutenus 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.

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	
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	
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 certain s ajustements.
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.
23.3. Contrôle interne des états de paie	
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	
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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Composantes 23.1, 23.2 et 23.3 : Au moment de l'évaluation.

Composante 23.4 : Trois derniers exercices clos.

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.

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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
24.1. Suivi de la passation des marchés	
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	
La valeur totale des marchés attribués par des méthodes fondées sur une mise en concurrence durant le dernier exercice clos représente :	
A	80 % ou plus de la valeur totale des marchés
B	70 % ou plus de la valeur totale des marchés
C	60 % ou plus de la valeur totale des marchés
D	Proportion inférieure à celle fixée pour l'obtention de la note C.
24.3. Accès du public aux informations sur la passation des marchés	
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

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. |

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Dernier exercice clos.

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.

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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
25.1. Séparation des fonctions	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Au moment de l'évaluation.

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'oeuvre 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 groupes 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-22). 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.

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
26.1. Portée de l'audit interne	
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	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Composantes 26.1 et 26.2 : Au moment de l'évaluation.

Composante 26.3 : Dernier exercice clos.

Composante 26.4 : Les rapports d'audit utilisés en vue de l'évaluation ont été produits au cours des trois derniers exercices clos.

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* » utilisés 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 quatre et trois unités respectivement.

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, les 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, de réglementations et/ou de 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.



Pilier VI. Comptabilité et reporting

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
27.1. Rapprochement des comptes bancaires	
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 quatre 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 huit 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	
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	
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	
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.

Champ d'application

Composante 27.1 : Administration centrale.

Composante 27.2, 27.3 et 27.4 : Administration budgétaire centrale.

Période

Composantes 27.1, 27.2 et 27.3 : Au moment de l'évaluation, portant sur l'exercice précédent.

Composante 27.4 : Au moment de l'évaluation.

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 entre 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.

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 à 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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
28.1. Portée et comparabilité des rapports	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Dernier exercice clos

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.

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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
29.1. Exhaustivité des rapports financiers annuels	
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	
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	
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.

Champ d'application

Administration budgétaire centrale.

Période

Composante 29.1 : Dernier exercice clos.

Composante 29.2 : Dernier rapport financier annuel présenté aux fins d'audit.

Composante 29.3 : 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 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 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 incluses soit dans les rapports financiers (dans un système sur base caisse modifiée ou dans un système établi sur la base des droits constatés) soit 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 financier. 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 pour 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, les principes comptables et les normes nationales appliquées soient transparents. Pour les notes plus élevées, les normes utilisées pour la comptabilité doivent être conformes aux normes internationales reconnues, 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 sont disponibles les informations sur la conformité à ces normes.



Pilier VII. Supervision et audit externes

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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
30.1. Portée de l'audit et normes d'audit	
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	
A	Les rapports d'audit ont été présentés au pouvoir législatif ⁵ 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	
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 pour lesquels 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 au niveau requis pour une note C.

⁵ Ou toute autre entité chargée de la gouvernance des finances publiques.

Note	Critères minima
30.4. Indépendance de l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC)	
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 l'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.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Composantes 30.1, 30.2 et 30.3 : Trois derniers exercices clos.

Composante 30.4 : A la date d'évaluation.

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'audit⁶ 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 avoir 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, des dépenses, des actifs et des 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)⁷ 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

⁶ 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 approfondi ou non pour cette entité/ce fonds.

⁷ 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.

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 dans la présentation des rapports d'audit soit mesuré à partir de la fin de la période couverte, en l'absence de tout audit financier, ou 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.

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.

Composantes et notation

Note	Critères minima
31.1. Calendrier d'examen des rapports d'audit	
A	L'examen des rapports d'audit des états financiers annuels a été effectué 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 effectué 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 effectué 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	
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	
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.
31.4. Transparence de l'examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	
A	Toutes les auditions sont ouvertes au public, sauf dans des circonstances strictement déterminées, par exemple les débats ayant trait à la sécurité nationale ou des débats sensibles analogues. Les rapports des comités sont examinés en séance plénière de l'assemblée législative et publiés sur un site web officiel ou par tout autre moyen accessible au public.
B	Les auditions sont ouvertes au public, sauf dans quelques cas en plus des débats ayant trait à la sécurité nationale ou des débats sensibles analogues. Les rapports des comités sont présentés en séance plénière de l'assemblée législative et publiés sur un site web officiel ou par tout autre moyen accessible au public.
C	Les rapports des comités sont publiés sur un site web officiel ou par tout autre moyen accessible au public.
D	La performance est inférieure à celle requise pour obtenir la note C.

Champ d'application

Administration centrale.

Période

Trois derniers exercices clos.

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.

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.



PARTIE 3 : LE RAPPORT PEFA

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.

STRUCTURE DU RAPPORT PEFA

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

INTRODUCTION

- 1.1. Fondement et objectif
- 1.2. Gestion de l'évaluation et assurance qualité
- 1.3. Méthodologie de l'évaluation

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

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

CONCLUSIONS SUR L'ANALYSE DES SYSTÈMES DE 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

PROCESSUS DE RÉFORME DE LA GFP DE L'ÉTAT

- 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

Résumé analytique

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.

Cette section doit se composer d'un texte de trois pages et d'un tableau récapitulant les notes attribuées aux indicateurs.

Le résumé analytique ne contient que les informations, les données ou les analyses présentées dans les sections 1 à 5 du rapport. Il comporte :

- une explication concise de l'objet et de la gestion de l'évaluation.
- une explication de la couverture et du calendrier de l'évaluation, de son champ d'application et de la période couverte.
- 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.
- 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.
- 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.

Le résumé analytique contient un tableau — qui ne doit pas faire plus d'une page — récapitulant les notes de chacun des indicateurs PEFA.

1. Introduction

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.

Cette section doit comporter trois pages de texte, accompagnées d'un tableau récapitulant les notes de chacun des indicateurs PEFA.

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.

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]

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.
2. **Calendrier de l'évaluation de la performance** : la 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.
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.

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.

2. Informations générales sur le pays

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.

Cette section doit comporter entre six et dix pages.

Cette section est structurée comme indiqué ci-après :

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.
- **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.
- **Les principaux indicateurs économiques** pour les trois derniers exercices peuvent être présentés dans un tableau semblable au tableau 2.1 ci-dessous.

TABLEAU 2.1 : Sélection d'indicateurs économiques

	EX T-2	EX T-1	EX T
PIB			
PIB par habitant (unités monétaires)			
Croissance du PIB réel (%)			
IPC (variation annuelle moyenne) (%)			
Dette brute de l'État (% du PIB)			
Termes de l'échange extérieur (variation annuelle en pourcentage)			
Solde du compte des transactions courantes (% du PIB)			
Dette extérieure totale (% 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.

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)			
	EX T-2	EX T-1	EX 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.

- **Allocation de 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)			
	EX T-2	EX T-1	EX T
Santé			
Éducation			
Agriculture			
Etc.			

Les données des tableaux 2-2 et 2-3 doivent être présentées suivant la classification utilisée par les administrations publiques.

TABLEAU 2.4 : Dotations budgétaires par classification économique

Dotations budgétaires effectives par classification économique (en pourcentage des dépenses totales)			
	EX T-2	EX T-1	EX T
Dépenses courantes			
- Traitements et salaires			
- Biens et services			
- Paiements des intérêts			
- Transferts			
- Autres dépenses			
Dépenses d'équipement			

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 internationales⁸, 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.

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.

⁸ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publique, «Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector» (INTOSAI GOV 9100)

2.4. 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 l'étendue et 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)

Année :	Secteur public				
	Sous-secteur des administrations publiques		Administrations de sécurité sociale ^{1/}	Sous-secteur des entreprises publiques	
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires		Entreprises publiques non financières	Entreprises publiques financières
Central	^{2/}				
1 ^{er} échelon des administrations infranationales (État)					
Échelon (s) inférieur(s) des administrations infranationales					

^{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).

^{2/} L'expression « administration budgétaire centrale » couvre l'intégralité des entités de l'administration centrale couverte par le budget de l'administration centrale.

TABLEAU 2.6 : Structure financière de l'administration centrale – estimations budgétaires (en unités monétaires)

Année :	Administration centrale			
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	Total global ^{1/}
Recettes				
Dépenses				
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques				
Passifs				
Actifs financiers				
Actifs non financiers				

^{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			Total global ^{1/}
	Unité budgétaire	Unités extrabudgétaires	Administrations de sécurité sociale	
Recettes				
Dépenses				
Transferts à (-) et provenant (+) d'autres unités des administrations publiques				
Passifs				
Actifs financiers				
Actifs non financiers				

^{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 les rôles respectifs.

2.5. Autres caractéristiques importantes de la GFP et de 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 4.

3. Évaluation de la performance de la GFP

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. une 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 cours⁹.

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 d'une 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
- 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, mais 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)	(Note globale)	
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]		

⁹ 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.

4. Conclusions de l'analyse des systèmes de GFP

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 six à dix pages.

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 budgétaires.
- 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.

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 efficientes ; 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 aux 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.

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 de 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, qui semblent plus importants de traiter pour appuyer les efforts déployés par l'État, en vue d'atteindre ses objectifs financiers et budgétaires.

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.

5. Processus de réforme de la GFP de l'État

Cette section vise à décrire les efforts généraux déployés par l'État 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 trois et cinq pages.

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 toute 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.

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.

Annexes

Annexe 1. Tableau récapitulatif des indicateurs de performance

Cette annexe récapitule les indicateurs de performance dans un tableau. Celui-ci indique les notes accompagnées d'une brève explication de la notation pour chaque indicateur et chaque composante de l'évaluation actuelle et de l'évaluation antérieure.

Indicateur/composante	Évaluation actuelle		Évaluation antérieure (année)	
	Note	Description des critères satisfaits	Note	Explication des changements (y compris les questions de comparabilité)
PI-xx (thème)				
Composante x.1				
Composante x.2				
Composante x.3				
Composante x.4				

Annexe 2. Récapitulation des observations formulées sur le cadre de contrôles internes

Les informations figurant dans cette annexe doivent provenir uniquement de l'évaluation PEFA. De nouvelles informations ne doivent pas être recueillies. Lorsque des informations ne sont pas disponibles pour résumer les conclusions, le tableau doit inclure la mention « aucune information disponible dans l'évaluation PEFA ».

Composantes et éléments du contrôle interne	Résumé des observations
1. Environnement du contrôle	
1.1. L'intégrité personnelle et professionnelle et les valeurs éthiques de la direction et du personnel, notamment une attitude bienveillante constante envers le contrôle interne dans toute l'organisation	
1.2. Attachement à la compétence	
1.3. « Donner le ton au sommet » (c'est-à-dire la philosophie et le style de management de la direction)	
1.4. Structure de l'organisation	
1.5. Politiques et pratiques en matière de ressources humaines	
2. Évaluation des risques	
2.1. Identification des risques	
2.2. Appréciation des risques (importance et probabilité)	
2.3. Évaluation des risques	
2.4. Évaluation de l'appétence pour le risque	
2.5. Réactions aux risques (transfert, tolérance, traitement ou élimination)	
3. Activités de contrôle	
3.1. Procédures d'autorisation et d'approbation	
3.2. Séparation des fonctions (autorisation, traitement, enregistrement, examen)	
3.3. Contrôles de l'accès aux ressources et aux données	
3.4. Vérifications	
3.5. Rapprochement	
3.6. Examens de la performance opérationnelle	
3.7. Examens des opérations, des processus et des activités	
3.8. Supervision (affecter, examiner et approuver, orientations et formation)	
4. Information et communication	
5. Pilotage	
5.1. Pilotage continu	
5.2. Évaluations	
5.3. Réponses de la direction	

Annexe 3. Sources d'information

Cette annexe énumère tous les documents dont sont issues les informations ayant servi à l'évaluation, tels que les documents législatifs, les documents de politique générale, les documents, rapports et statistiques du budget, ainsi que les enquêtes et les analyses récemment menées au niveau national, régional ou international. Cette annexe comprend trois parties :

- L'Annexe 3A est utilisée pour les enquêtes et études analytiques connexes.
- L'Annexe 3B énumère les personnes interrogées et qui ont fourni des informations pour le rapport sur la performance de la GFP, en indiquant les institutions que ces personnes représentent et les fonctions qu'elles occupent.
- L'Annexe 3C contient un tableau qui explique les sources des informations utilisées pour servir de base à la notation de chaque indicateur.



Secrétariat PEFA

1818 H Street NW
Washington DC 20433, USA
services@pefa.org
pefa.org

Le programme PEFA a été établi par sept partenaires PEFA :

La Commission européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la France, la Norvège, la Suisse et le Royaume-Uni, en collaboration avec les utilisateurs PEFA et d'autres institutions internationales.

