

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

-

Mini-études de cas sur la notation des indicateurs

Objectif de l'exercice

Neuf mini-études de cas sont présentées ci-après pour illustrer des problèmes courants de notation des indicateurs PI-1, 5, 10, 11 (composante ii), 14 (composante ii), 17 (composante ii), 21 (composante i), 24 et 28 (composantes i et ii) et aider à résoudre ces problèmes.

Méthode de travail

Pour chaque indicateur, on trouvera un tableau de la situation telle qu'elle est généralement décrite dans un rapport sur la performance de la gestion des finances publiques.

Chaque participant doit :

1. Déterminer si les informations fournies sont utiles et suffisantes pour noter chaque composante et chaque indicateur, en identifiant les lacunes à ce niveau ;
2. Évaluer la note à attribuer à chaque indicateur, en citant les informations nécessaires pour justifier cette note.

On s'appuiera au besoin sur les documents suivants :

- *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques* (juin 2005)
- *Clarifications sur le Cadre de mesure de la performance en gestion des finances publique* (octobre 2006)
- *Lignes directrices et sources d'information pour faciliter la notation des indicateurs* (février 2007).

Un participant présentera ses résultats devant la réunion plénière, et les autres seront invités à faire leurs observations.

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

L'écart total entre les dépenses primaires et le budget s'établissait à 14,7 % en n-4, 27,8 % en n-3 et 13,9 % en n-1. Il a atteint 43,3 % en n-2, en raison d'une crise politique qui a paralysé le gouvernement pendant cinq mois à la suite des élections générales. Durant cette période, pratiquement aucune recette n'a pu être encaissée, la plupart des fonctionnaires n'ont pas été payés et seules les dépenses dans les secteurs de la défense et de la sécurité se sont rapprochées des prévisions budgétaires.

Taux d'exécution du budget pour les dépenses primaires au cours des dernières années.

Exercice	Dépenses primaires réelles en pourcentage des dépenses budgétisées
n-7	84,2 %
n-6	96,3 %
n-5	79,8 %
n-4	85,3 %
n-3	72,2 %
n-2	56,7 %
n-1	86,1 %

Questions

1. Est-il possible de noter cet indicateur ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. Si les informations sont suffisantes, quelle note lui attribuez-vous ?

Indicateur PI-5 : Classification du budget

Dans les dotations budgétaires, les dépenses sont classées sur la base du code économique général correspondant à chaque service responsable du budget. Les dépenses comptabilisées sont classées comme suit : dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement de chaque unité administrative, source de financement et contrat particulier, détail des dépenses (classification économique) et zone (province). La classification économique est compatible avec les normes d'établissement de rapport GFS de 2001. On utilise les tables de correspondance entre la classification des unités administratives et la nomenclature des fonctions des administrations publiques (COFOG), mais certains services du budget englobent plusieurs fonctions (le ministère de l'Intérieur, par exemple, couvre à la fois la sécurité et les administrations locales). Ces cas étant importants, les dépenses doivent être subdivisées manuellement, ce qui a posé des problèmes.

Cet indicateur est noté B.

Questions

1. Est-il possible de noter cet indicateur ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. Si les informations sont suffisantes, êtes-vous d'accord avec la notation ? Quelle note lui attribuez-vous ?

PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires

Les informations sur la loi de finances annuelle¹ et les états financiers sont publiées au Journal officiel immédiatement après l'approbation de la loi par le Président et la soumission des états aux fins de vérification. Les rapports établis en cours d'exercice sur l'exécution du budget sont distribués aux entités de l'administration centrale et communiqués aux organismes donateurs qui en font la demande. Il a été noté dans le récent rapport d'évaluation de la responsabilité financière dans les pays (CFAA) que la non publication des rapports de la Cour des comptes constitue un grave problème de transparence. Certains documents sont affichés sur le site web du ministère des Finances en même temps qu'ils sont présentés au parlement, tels que le projet de budget annuel, l'examen économique et financier annuel, et le programme d'appui à la réduction de la pauvreté.

Dans certains secteurs (santé et éducation), les services sont encouragés à indiquer sur leur tableau d'affichage les montants qu'ils ont reçus du gouvernement, mais cette consigne n'est pas systématiquement appliquée.

Pour les marchés de fournitures et de travaux, la réglementation prévoit une mise en concurrence par publication d'un avis d'appel d'offres dans la presse et stipule que les marchés d'un montant important qui sont attribués doivent être publiés. Ces attributions ne sont cependant pas rendues publiques par le service central de passation des marchés

Questions

1. Est-il possible de noter cet indicateur ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. Si les informations sont suffisantes, quelle note lui attribuez-vous ?

¹ Dans ce cas, on peut supposer que la documentation budgétaire répond à toutes les exigences de l'indicateur PI-6.

PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
Composante ii : Participation politique claire et entière à l'établissement de lignes directrices pour l'élaboration des projets de budget (circulaire budgétaire ou équivalent)

Au niveau opérationnel, la circulaire budgétaire publiée par le ministère des Finances avant le début du processus annuel de préparation du budget vise à guider ce processus. Bien qu'elle examine la politique générale du budget en préparation, le calendrier budgétaire détaillé et les différentes procédures budgétaires à suivre, elle n'indique pas les plafonds approuvés pour les différents ministères ou secteurs, ce qui aiderait les ministères de tutelle à élaborer leurs projets de budget.

Le Conseil des ministres examine le budget au moins deux fois avant sa présentation au parlement et les délais accordés permettent apparemment d'incorporer les changements proposés par le Conseil. Le sous-comité ministériel chargé du budget (composé des principaux ministères) « épulche » le projet de budget sur une période de deux mois et propose des modifications.

Note : L'exercice budgétaire correspond à l'année civile.

Questions

1. Est-il possible de noter cette composante ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. Si les informations sont suffisantes, quelle note lui attribuez-vous ?

PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt

Composante ii : Efficacité des pénalités pour non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration

Il y a une amende forfaitaire de 20 unités de monnaie nationale lorsqu'une déclaration de revenus n'est pas remplie. En outre, la Direction générale des impôts facture 1,5% d'intérêts par mois sur le montant des impôts à payer, plus une amende de 10 % par an sur l'impôt foncier impayé. La loi autorise la Direction générale des impôts à saisir les biens des contribuables en infraction, mais aucun bien n'est saisi faute de place. Au service des douanes, si une marchandise n'a pas été enlevée au bout de 14 jours, l'importateur doit payer un loyer. Au bout de 30 jours, l'article est vendu aux enchères (dans la pratique le délai peut être plus long car les ventes aux enchères ont lieu quatre fois par an).

Questions

1. Est-il possible de noter cette composante ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. Si les informations sont suffisantes, quelle note lui attribuez-vous ?

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

Composante ii) : Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale

Toutes les opérations de trésorerie sont centralisées dans un compte de trésorerie unique (Single Treasury Account – STA). Le STA regroupe les principaux comptes de trésorerie domiciliés auprès de la Banque centrale ainsi qu'un certain nombre de comptes secondaires (pour la perception des recettes) domiciliés auprès de banques commerciales. Les comptes de produits sont des comptes à solde nul car leurs fonds sont transférés quotidiennement. Le Trésor utilise le STA pour gérer les paiements au nom des 60 entités de l'administration centrale. En vertu de la loi sur la gestion financière, le Trésor peut autoriser la délégation des responsabilités de paiement, mais il ne le fait pas dans la pratique. Le STA présente de nombreux avantages pour l'administration centrale : i) économies sur les commissions et frais bancaires de perception des recettes et de transfert de fonds ; ii) réduction de la dette interne et flottante (arriérés) grâce à une gestion et une programmation plus efficaces de la trésorerie ; et iii) économies sur les intérêts versés au titre de la dette interne grâce à l'équilibrage de trésorerie et à la rationalisation des comptes.

Les trois composantes sont notées C, A et C, et l'indicateur global est noté B.

Questions

1. Est-il possible de noter la composante ii) ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. En supposant que les composantes i) et iii) sont correctement notées, êtes-vous d'accord avec la note A pour la composante ii) et la note B pour l'indicateur global ? Veuillez justifier votre réponse.

PI-21 : Efficacité du système de vérification interne

Composante i) : Champ d'application et qualité de la fonction de vérification interne

1. La fonction de vérification interne couvre la majorité des entités de l'administration centrale (si l'on se base sur la valeur des dépenses qu'elles représentent dans le budget de l'État). Cependant, bon nombre de ces vérifications sont effectuées directement par l'Inspecteur général des finances et seuls quelques ministères possèdent leur propre service de vérification interne. Globalement, toutefois, plus de 50 % des dépenses de l'administration centrale sont couvertes.

2. Les vérifications internes mettent l'accent sur les problèmes systémiques et obéissent généralement à des normes professionnelles. En 2004, 73 % des inspections prévues par l'Inspecteur général des finances ont été effectuées. (Au total, 12 092 journées d'inspection ont été utilisées en 2004, 94 activités d'inspection ayant été reportées à 2005.) Les activités prévues n'ont pas été intégralement exécutées parce que : i) l'exécution des activités n'avait pas été initialement prévue ; et ii) certaines inspections ont pris plus de temps que prévu. De tels ajustements sont normaux dans les activités de vérification interne et on peut estimer que la planification et l'organisation de ces activités sont d'excellente qualité, compte tenu des faibles moyens disponibles.

Questions

1. Est-il possible de noter cette composante ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. Si les informations sont suffisantes, quelle note lui attribuez-vous ?

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

Composante i) Questions abordées dans les rapports et compatibilité avec les prévisions budgétaires

Composante ii) Respect des délais de présentation des rapports

L'administration centrale a précisé les informations à fournir au cours des dernières années. Suite aux révisions récentes de la loi sur la gestion des finances publiques, les provinces et les administrations locales doivent présenter des états financiers annuels. Le Trésor a également amélioré le suivi de l'exécution du budget en cours d'exercice en adoptant un système d'examen trimestriel du budget au début de 2005. Ces rapports trimestriels internes sur l'exécution du budget, qui sont présentés au Comité de coordination des institutions centrales (CACC), sont établis par le Département de la trésorerie et mettent en lumière l'efficacité de l'exécution du budget. Les données figurant dans les rapports produits en cours d'exercice sont présentées pour les principaux chapitres du budget au stade des paiements mais pas au stade des engagements. Le rapport trimestriel le plus récent (deuxième trimestre 2005) a été présenté deux mois après la fin du trimestre ; le Département de la trésorerie prévoit de publier le rapport du troisième trimestre dans les deux mois suivant la fin du trimestre.

Néanmoins, ces rapports présentent un intérêt limité en tant qu'outil de suivi de l'exécution du budget et leur qualité pourrait être améliorée. En particulier, il est difficile de savoir dans quelle mesure le CACC utilise les rapports budgétaires trimestriels pour mieux définir les responsabilités d'exécution du budget. Par ailleurs, l'absence d'un lien clair entre les prévisions budgétaires, le déblocage des paiements et les fonds alloués empêche d'identifier et d'expliquer les écarts importants. En l'état actuel des choses, les provinces, les administrations locales et les organismes officiels ne présentent pas des rapports fiables et à jour.

Les capacités d'analyse des dépenses budgétaires sont insuffisantes à tous les niveaux, notamment au niveau des départements et des administrations décentralisées.

Questions

1. Est-il possible de noter ces deux composantes ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. Si les informations sont suffisantes, quelles notes attribuez-vous aux composantes ?

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

Composante i) : Respect des délais d'examen des rapport de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années), et

Composante ii) : Teneur des auditions tenues par le parlement sur les principales conclusions

Le Comité des comptes publics est chargé d'examiner le rapport de la Cour des comptes pour tous les comptes de l'administration centrale.

Le Comité reçoit les rapports suivants : i) états financiers non vérifiés des ministères, départements et organismes autonomes, et comptes annuels du trésorier-payeur général ; ii) rapports détaillés de la Cour des comptes. Le Comité a reçu le rapport de la Cour des comptes sur les états financiers de l'exercice 03 en mars 2005 (en juillet 2004 pour l'exercice 02) et a achevé son examen du rapport en mai 2005 (en octobre 2004 pour l'exercice 02). Tous les rapports du Comité ont été présenté au parlement réuni au complet et approuvés lors de la session tenue à l'issue de leur examen.

Les représentants du ministère des Finances et du trésorier-payeur général, ainsi que les comptables d'un large échantillon de ministères de tutelle et d'organismes autonomes, sont convoqués par le Comité pour répondre à ses questions, fournir des précisions et faire part de leurs observations sur les conclusions et recommandations contenues dans les rapports de la Cour des comptes.

Questions

1. Est-il possible de noter ces deux composantes ? Les informations disponibles sont-elles suffisantes ? Sinon, quelles informations supplémentaires doivent être réunies ?
2. Si les informations sont suffisantes, quelles notes attribuez-vous aux composantes ?