

Non classifié

GOV/PGC/SBO(2006)5



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

14-Sep-2006

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC/SBO(2006)5
Non classifié

Groupe de travail des hauts responsables du budget

LA PROCEDURE BUDGETAIRE A SINGAPOUR

27ème réunion des Hauts responsables du budget

Sydney
5-6 juin 2006

Ce rapport s'inscrit aussi dans le cadre des activités du Centre OCDE-Asie sur la Gouvernance publique basé à Séoul. Nous remercions chaleureusement le gouvernement coréen pour son soutien.

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Jon BLÖNDAL
tél. +33 (0)1 45 24 76 59 ; fax : +33 (0)1 44 30 63 34 ; Courriel. jon.blondal@oecd.org

JT03213603

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

Toutes les sommes sont exprimées en dollars de Singapour [S\$], sauf mention contraire.
Les taux de change approximatifs sont les suivants (mai 2006) :

100 S\$	US\$	65
	€	50
	Yen	7.100

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
I. INTRODUCTION	5
Fonds central de prévoyance.....	5
Agences publiques d'investissement	5
Autres fonds.....	6
gSecteur budgétaire.....	7
II. PRÉPARATION DU BUDGET	9
Caractéristiques spéciales	9
Cycle annuel de préparation du budget.....	13
Conclusion	16
III. RÔLE DU PARLEMENT ET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	17
Le Parlement de Singapour.....	17
Le Président de la République	19
Conclusions.....	21
IV. QUESTIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET ET À LA GESTION PUBLIQUE	22
Structure d'organisation.....	22
Exécution des crédits budgétaires.....	23
Gestion du personnel.....	24
Gestion et rapports financiers	28
Rendement et résultats	29
FONDS CENTRAL DE PRÉVOYANCE	31
Taux de cotisation obligatoires	31
Trois comptes.....	31
Taux d'intérêt.....	32
Compte Logement.....	32
Compte Retraite	33
Compte Maladie.....	34

AVANT-PROPOS

1. Lors d'un échange de courriers entre le ministère des Finances de Singapour et l'OCDE début 2006, il a été convenu que l'OCDE réaliserait une étude du processus budgétaire en vigueur à Singapour. Cette étude fournirait une vision générale du système de gestion budgétaire de Singapour et mettrait en évidence les nombreuses innovations de ce processus.
2. Ce rapport se divise en cinq chapitres. Le premier décrit la structure du système des finances publiques à plusieurs piliers de Singapour. Le second porte sur le processus d'établissement du budget. Le troisième aborde le rôle du Parlement et du Président de la République. Le quatrième examine différents aspects de la mise en œuvre du budget et de la gestion publique. Enfin, le dernier chapitre contient une annexe consacrée au Fonds central de prévoyance.
3. Une mission de l'OCDE s'est rendue à Singapour en avril 2006 afin de préparer cette étude. Au cours de sa visite, la mission a rencontré des hauts responsables de différentes divisions du ministère des Finances – Direction de la politique budgétaire (unité de la Stratégie budgétaire, unité de la Politique budgétaire, unité de Soutien et des systèmes budgétaires), département du comptable général – ainsi que des hauts responsables du bureau du Premier ministre, du ministère de l'Éducation et de celui de la Santé. La mission a également rencontré des responsables du Fonds central de prévoyance.
4. La mission souhaite exprimer sa gratitude et sa reconnaissance à **M. LIM Siong Guan**, Secrétaire permanent, pour avoir donné son accord à l'étude, à **M. Ravi MENON**, Secrétaire permanent adjoint et à **Mme Jacqueline POH**, directrice (Politique budgétaire), ministère des Finances, pour leur disponibilité et le temps qu'ils ont consacré à la mission au cours de son séjour à Singapour. L'accueil cordial et chaleureux des autorités singapouriennes a été vivement apprécié.
5. Enfin, la mission souhaite remercier **Mme LEE May Gee**, chef (Politique budgétaire), et **Mme Melissa KHOO**, analyste des politiques (Politique budgétaire), ministère des Finances, pour avoir organisé la visite de la mission et pour leur aide précieuse au cours de son séjour à Singapour et tout au long de la préparation de ce rapport.
6. Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles du Secrétariat de l'OCDE et ne sont pas nécessairement celles des gouvernements de pays membres de l'OCDE, ni celles des organisations ou personnes consultées pour réaliser ce rapport.
7. Ce rapport a été préparé par **M. Jón R. BLÖNDAL**, chef adjoint, Division du budget et des dépenses publiques de l'OCDE.

I. INTRODUCTION

8. Pour comprendre l'architecture du système des finances publiques de Singapour, on peut considérer qu'il se compose de quatre « piliers » :

- Le premier : le secteur du budget proprement dit.
- Le deuxième : le *Fonds central de prévoyance*, qui finance de nombreux services sociaux traditionnellement pris en charge par le secteur du budget dans les pays membres de l'OCDE.
- Le troisième : les agences publiques d'investissement. Elles gèrent les excédents considérables générés par le budget et par le Fonds central de prévoyance au fil des ans et rapportent des revenus d'investissements annuels conséquents.
- Le quatrième : la gestion de différents fonds spéciaux qui ne sont pas consolidés dans la position budgétaire globale du gouvernement.

Fonds central de prévoyance¹

9. Le Fonds central de prévoyance (FCP) est un régime d'épargne obligatoire financé par les cotisations salariales des employeurs et des employés. Le taux de cotisation cumulé est actuellement de 33 % – 20 % sont payés par l'employé et 13 % par l'employeur. Ces cotisations sont versées sur le compte personnel de l'adhérent au FCP et le Fonds verse des intérêts nominaux sur les avoirs des membres. Le FCP autorise ses membres à retirer des fonds pour des utilisations admises telles que l'achat d'un logement, un départ en retraite et des frais médicaux pour eux-mêmes ou leur famille proche.

10. Le FCP est la pièce maîtresse du système de « responsabilité individuelle » en matière de prestation de services sociaux en vigueur à Singapour. Les comptes individuels des fonds FCP sont la propriété du membre et les soldes restants s'inscrivent dans la succession au décès. Le Fonds central de prévoyance soulage le budget du financement de l'essentiel des services sociaux.

11. Chaque année, le FCP génère d'importants excédents de trésorerie provenant des cotisations de ses membres. Ces fonds sont investis dans des titres d'État. Cela explique en grande partie pourquoi le gouvernement de Singapour enregistre un niveau élevé d'engagements intérieurs malgré l'accumulation d'excédents budgétaires au fil des ans et n'a pas besoin de recourir à l'emprunt. Ces excédents sont alors investis par le troisième pilier du système de finances publiques : les agences publiques d'investissement.

Agences publiques d'investissement

12. Le gouvernement s'appuie sur deux grandes agences d'investissement : la *Government of Singapore Investment Corporation* et la *Temasek Holdings Private Limited Company*. Ces deux agences sont responsables devant le ministère des Finances. En outre, l'Autorité monétaire de Singapour – la Banque centrale – conserve d'importantes réserves de devises étrangères afin de soutenir le dollar de Singapour.

13. Les informations communiquées sur les activités des agences d'investissement – notamment de la *Government of Singapore Investment Corporation* – sont très réduites. Le gouvernement estime que communiquer de telles informations pourrait favoriser la spéculation sur le marché et nuire à la stabilité économique et à la sécurité nationale du pays. L'écart entre le rendement généré par les agences

¹ Cette section fournit un aperçu général du fonds. L'annexe procure davantage de détails sur le FCP.

d'investissement et les intérêts versés sur les avoirs des comptes individuels du FCP – une des principales sources des excédents investis – peut également s'avérer une question délicate.

14. La *Government of Singapore Investment Corporation* fait office « de gestionnaire de fonds pour le compte du gouvernement de Singapour » et se consacre essentiellement à investir à l'étranger les excédents du pays. Son profil de société indique qu'elle investit dans des « actions, titres à revenu fixe, instruments du marché monétaire, placements immobiliers et spéciaux », et qu'elle gère « plus de 100 milliards de US\$ » d'excédents cumulés. Aucune autre information n'est publiée, ni sur le total de ses actifs (certains estiment qu'ils dépassent allègrement les 100 milliards d'US\$), ni sur leur composition (par type d'instruments, zone géographique ou devise), ni sur les rendements générés par son portefeuille.

15. La *Temasek Holdings Private Limited Company* agit « en qualité de société autonome et distincte de l'État, mais dont l'État détient 100 % du capital en tant qu'investisseur ». La Temasek gère des actions d'entreprises, à Singapour comme à l'étranger, et son portefeuille est très vaste. D'après son profil, il inclut les secteurs suivants : « télécommunications et médias, services financiers, immobilier, transports et logistique, énergie et ressources naturelles, ingénierie et technologie, produits pharmaceutiques et biosciences ». Elle publie une revue annuelle intitulée « Temasek Review » qui fournit des détails sur la composition de son portefeuille. La Temasek est un « investisseur commercial actif ». Plusieurs sociétés sont cotées en bourse à Singapour et à l'étranger. La valeur de son portefeuille était de « 103 milliards de S\$ » au 31 mars 2005, et le total des gains pour les actionnaires depuis sa création (1974) est de 18 % par an. »

16. La Constitution contient une règle budgétaire qui limite l'utilisation des revenus des investissements générés par le placement d'excédents et qui prévoit des mécanismes de sécurité visant à préserver les réserves. Les chapitres suivants de ce rapport reviennent sur cette question.

17. Comme nous le verrons ci-dessous, la logique budgétaire à Singapour consiste à isoler du reste du budget une partie des revenus générés par les investissements effectués par ces agences, afin de préserver la valeur réelle des réserves cumulées.

Autres fonds

18. Singapour administre plusieurs fonds spéciaux qui ne sont pas consolidés dans les rapports sur le budget au Parlement (ces fonds sont régis par des lois spécifiques). L'exemple le plus parlant est celui du *Government Securities Fund*, instrument dans lequel le Fonds central de prévoyance investit ses excédents. Néanmoins, les intérêts payés au FCP sont déduits des revenus d'investissement perçus par les agences publiques d'investissement. Par conséquent, le secteur budgétaire à Singapour ne déclare pas d'intérêts débiteurs sur les obligations achetées par le FCP.

19. De la même manière, les dépenses publiques engagées au titre de l'achat de terres sont déduites des revenus issus de la vente de terres.

20. Il existe aussi des fonds de dotation. L'État a créé ces fonds spéciaux et les a considérablement alimentés au cours des années d'excédents budgétaires élevés. Ces fonds génèrent un rendement annuel employé pour financer différentes dépenses sociales prévues par les lois qui régissent ces fonds de dotation. Le chapitre consacré à la préparation du budget les décrit plus en détail.

21. Singapour considère que cette formule facilite la gestion et l'administration des fonds et des transactions correspondantes.

Secteur budgétaire

22. L'existence de réserves cumulées considérables a donné naissance à des concepts budgétaires uniques à Singapour. En résumé, ils visent à encourager la discipline et la durabilité budgétaires en limitant l'utilisation des revenus d'investissement générés par les excédents passés cumulés.

23. Dans un premier temps, cet objectif était atteint par l'application du concept dit des « recettes d'exploitation ». Cela signifiait que les revenus d'investissement n'étaient pas traités comme des recettes à des fins budgétaires. Seules les taxes et les redevances d'utilisation étaient considérées comme des recettes. Par conséquent, les excédents réels de l'État étaient beaucoup plus élevés que les excédents déclarés, ou même que les déficits déclarés.

24. En 2000, Singapour a révisé ses concepts budgétaires, et une partie des revenus nets d'investissement provenant du placement d'excédents passés est désormais traitée comme des recettes à des fins budgétaires. Cette mesure était une reconnaissance implicite des difficultés budgétaires à venir et de la nécessité d'utiliser les revenus nets d'investissement pour financer les dépenses requises. Conformément à la règle budgétaire de Singapour (décrite dans le chapitre suivant), la moitié des revenus nets annuels d'investissement réalisés pouvait être utilisée par le secteur budgétaire. Toutefois, il s'agit d'un plafond, et l'État n'indique pas quel pourcentage des revenus nets d'investissement est effectivement employé une année donnée. Le concept est désigné, plutôt euphémiquement, par l'expression « recettes totales ». Néanmoins, avec ce concept, le total des excédents publics (qui englobe tous les revenus d'investissement) continue d'être sous-déclaré dans le secteur budgétaire.

25. Il s'ensuit que les résultats du secteur budgétaire ne donnent pas une image comparable de l'efficacité budgétaire de Singapour vis-à-vis des autres pays membres de l'OCDE. Ses résultats sont meilleurs que ceux indiqués chaque année dans le secteur budgétaire.

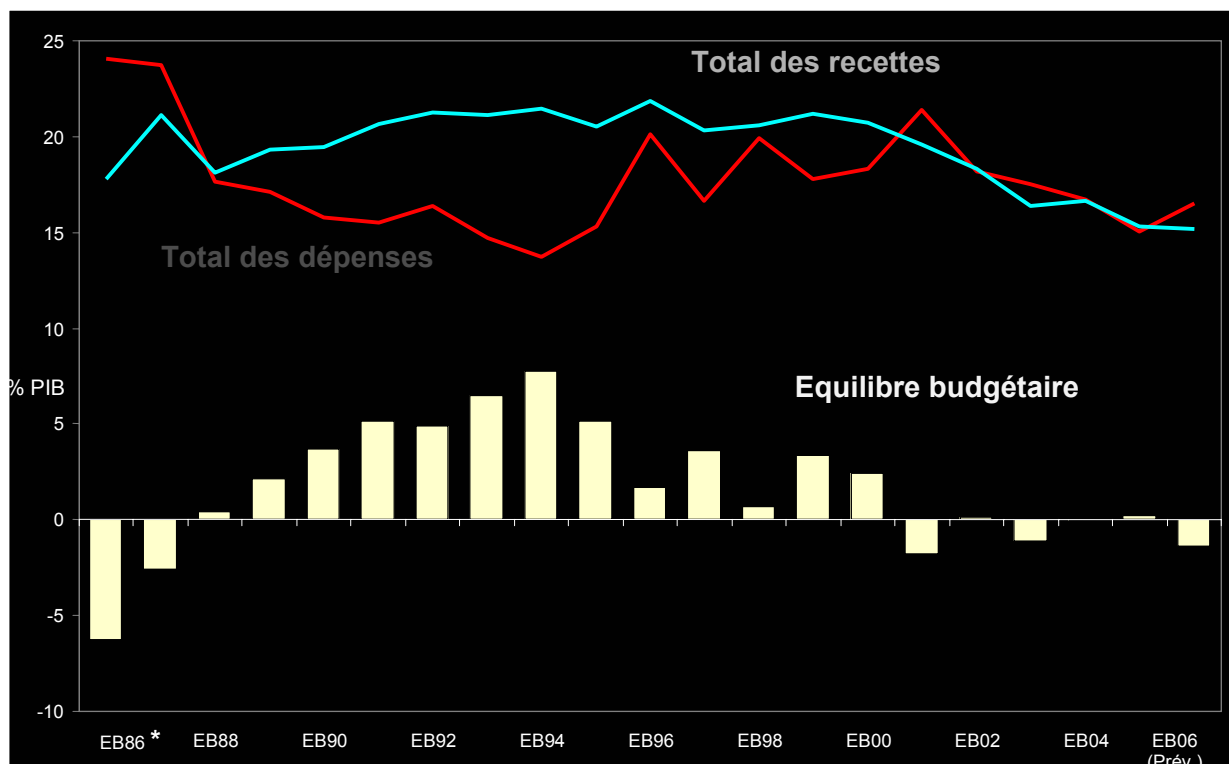
26. Dans ce contexte, le tableau 1 montre l'évolution de l'efficacité budgétaire de Singapour depuis l'exercice 1986, mesurée selon le concept des « recettes totales ».

27. Comme on peut le voir, le secteur budgétaire a enregistré des déficits à la fin des années 80, période difficile au plan économique. Dans les années 90, il a dégagé des excédents chaque année – souvent considérables et ce même pendant la crise financière asiatique. Depuis 2000, Singapour alterne entre excédents et déficits, bien que dans l'ensemble le budget soit globalement équilibré. Au cours de cette période, des événements tels que le 11 septembre et le SRAS ont pesé sur le budget.

28. Pendant les années 90, les recettes avoisinaient 20 % du PIB. Elles ont commencé à diminuer avec la crise financière asiatique qui a freiné la croissance économique et entraîné des réductions d'impôt pour stimuler la compétitivité nationale. Au cours de cette période, Singapour a modifié l'orientation de son système fiscal afin de développer la part des impôts indirects (sur la consommation).

29. Les dépenses ont oscillé entre 15 % et 20 % du PIB pendant l'essentiel de cette période. Dans l'analyse des dépenses, il est important de souligner que les dépenses d'investissement représentent un très fort pourcentage du total des dépenses à Singapour (près d'un tiers). Les dates de réalisation des différents projets expliquent en grande partie les différences d'une année à l'autre, même si l'on distingue une nette tendance à la hausse des dépenses globales au cours des années 90, à laquelle, depuis, il a été mis un terme.

Tableau 1
Effizienz budgétaire à Singapour entre 1986 et 2006
(en pourcentage du PIB)



* EB : Exercice Budgétaire

30. Les autres caractéristiques remarquables des dépenses du secteur budgétaire à Singapour incluent la quasi absence de paiements de transfert (qui sont financés par les comptes individuels du Fonds central de prévoyance) et d'intérêts débiteurs (qui sont déduits en hors bilan des revenus d'investissement).

II. PRÉPARATION DU BUDGET

31. Le processus budgétaire de Singapour a évolué au fil des ans, passant d'un système traditionnel ascendant basé sur des postes détaillés à un système descendant perfectionné qui privilégie un plafonnement global rigoureux des dépenses, tout en laissant aux ministères responsables toute latitude dans le choix des affectations budgétaires entre leurs différents programmes.

32. Bien que le processus de préparation du budget de Singapour soit, sur le principe, similaire à celui de nombreux pays de l'OCDE, il comporte plusieurs caractéristiques uniques et innovantes. La première section de ce rapport décrit ces spécificités. La seconde section présente les principales étapes du processus annuel de préparation du budget.

Caractéristiques spéciales

33. Cette section analyse six caractéristiques uniques et innovantes du processus budgétaire de Singapour :

- Règles budgétaires contenues dans la Constitution ;
- Plafonds de dépenses pour les ministères (« blocs ») qui sont pluriannuels, directement liés aux évolutions du PIB et entièrement échangeables entre toutes les catégories de dépenses ;
- Prélèvements budgétaires globaux (réductions des dépenses) permettant de financer les réaffectations entre ministères ;
- Fonds de dotation dans lesquels les excédents budgétaires sont placés afin de financer différents projets grâce au revenu d'investissement annuel ;
- Gestion centrale des ressources humaines (effectifs) *et* système de pénalités en cas de dépassement ;
- Sous-utilisation continue des crédits.

Règles budgétaires constitutionnelles

34. La Constitution de Singapour contient trois règles budgétaires essentielles.

35. *Premièrement*, elle établit le principe selon lequel un gouvernement ne doit pas puiser dans les ressources constituées lors des mandats antérieurs. Cela signifie que les déficits d'une année doivent être compensés par les excédents accumulés les années antérieures *pendant le mandat du gouvernement*. Un gouvernement est élu pour une durée maximale de cinq ans. Ces calculs ne font l'objet d'aucun ajustement cyclique.

36. *Deuxièmement*, la Constitution stipule qu'un gouvernement ne peut utiliser comme recette à cette fin que la moitié du revenu d'investissement net annuel généré par les réserves cumulées. Cela signifie que seul le revenu réalisé est concerné : ainsi, le revenu « théorique » généré par les plus-values du portefeuille est-il exclu de ces calculs.

37. *Troisièmement*, il existe une « clause échappatoire » qui autorise un gouvernement à recourir au financement par le déficit et à puiser dans les réserves passées. L'autorisation du Président de la République est alors nécessaire. Ce dispositif est appelé mécanisme de sécurité à « double clé », traduisant le fait que le Parlement comme le Président doivent donner leur accord. Dans les faits, le Président a pour principale fonction d'être le gardien du budget. Le chapitre suivant revient plus en détail sur cet aspect.

38. Les règles budgétaires constitutionnelles représentent un pilier fondamental qui encourage la responsabilité et la durabilité budgétaires à Singapour.

Plafonds de dépenses (« blocs »)

39. Pour la préparation du budget, un plafond de dépenses pluriannuel est octroyé à chaque ministère, ce qu'on appelle le « budget par blocs ». Les ministères sont libres d'utiliser comme bon leur ensemble cette enveloppe budgétaire pour leurs différentes activités. Le ministère des Finances adopte une approche non interventionniste et autorise les ministères dépensiers à procéder aux répartitions finales, car ce sont eux les mieux placés pour prendre de telles décisions.

40. Bien que ce concept descendant soit commun à de nombreux pays de l'OCDE, Singapour l'applique selon des modalités très particulières.

41. *Premièrement*, les plafonds sont généralement fixés pour une période de cinq ans. L'objectif est d'assurer une plus grande prévisibilité et des structures de dépenses plus stables. Dans cette période de cinq ans, les ministères peuvent emprunter une année sur les dotations des années suivantes, et reporter des crédits d'une année sur l'autre. Sur l'ensemble de la période, la limite de dépenses est fixe, mais chaque année est variable.

Encadré 1. Avances et reports

Dans le cadre de l'enveloppe budgétaire sur cinq ans, jusqu'à 10 % du budget de l'exercice en cours peut être « emprunté » à des dotations futures. Ces emprunts doivent être remboursés en trois ans en les déduisant de l'enveloppe des années suivantes. Ces avances donnent lieu au paiement d'intérêts au taux actuel de 3.2 %. Les ministères peuvent également reporter leurs dotations budgétaires d'une année sur l'autre. Elles peuvent être reportées sur trois ans au maximum ; ensuite, elles sont périmées.

Ces deux mesures doivent être prises au cours du processus de préparation du budget car elles apparaissent dans le budget approuvé par le Parlement (la flexibilité en cours d'exercice fait l'objet d'un prochain chapitre).

42. Un examen global, réalisé avant l'adoption des plafonds de dépenses sur cinq ans, a permis d'analyser les caractéristiques historiques des dépenses et les prévisions des dépenses à moyen terme effectuées par le ministère des Finances. Des discussions approfondies ont également été menées entre le ministère des Finances et les ministères responsables. À l'introduction des plafonds budgétaires, le ministère des Finances a indiqué qu'il était disposé à traiter les situations inhabituelles sur une base *ad hoc* ; ce qui est toutefois extrêmement rare car la plupart des besoins peuvent être couverts en recourant à des avances. La crise du SRAS par exemple est l'un des rares événements qui a donné lieu à des dotations supplémentaires spéciales.

43. *Deuxièmement*, les plafonds ne sont pas exprimés en montants nominaux, mais en pourcentage du PIB « lissé ». Par exemple, le plafond du ministère de l'Éducation peut être équivalent à 4 % du PIB lissé par an. Le montant nominal du plafond de chaque année est déterminé par le niveau du PIB lissé. Le

pourcentage du PIB sera le même pendant les cinq années, mais les ministères peuvent recourir à des mécanismes budgétaires flexibles tels que les avances et les reports au cours de cette période.

44. Le PIB « lissé » désigne la moyenne des taux de croissance du PIB sur une période de six ans. Il utilise les valeurs historiques du PIB des trois dernières années, les hypothèses de PIB pour le budget annuel en cours et les prévisions de PIB pour les deux années suivantes. Cette formule entend limiter la volatilité d'une année sur l'autre et produire un effet anticyclique : on dispose de plus de fonds les années difficiles et de moins de fonds les meilleures années qu'avec un PIB non lissé.

45. Le ministère des Finances ne communique pas publiquement le pourcentage du PIB alloué à chaque ministère. Il le considère comme un outil de gestion destiné à faciliter la préparation du budget, et non comme un engagement public (compte tenu du système d'avances et de reports, il n'est pas possible de déduire les pourcentages exacts des montants du budget annuel).

46. *Troisièmement*, les plafonds de dépenses attribués aux ministères sont intégralement échangeables. Les ministères reçoivent une enveloppe globale destinée à couvrir toutes leurs dépenses – exploitation, transfert et investissement.² De même, il n'y a pas de dépense spéciale « isolée » au sein de ces enveloppes.

47. Ce système a été introduit vers l'année 2000.

Fonds de réinvestissement

48. En 2004, un système de prélèvements budgétaires globaux (réductions des dépenses) a été adopté afin de disposer de fonds de réaffectation, par le biais d'un *Fonds de réinvestissement* central. Les ministères peuvent solliciter des crédits à partir de ce fonds. Ces prélèvements peuvent être ou non considérés comme une réduction permanente de leur enveloppe budgétaire ; l'argent « restitué » est considéré comme une augmentation exceptionnelle n'ayant pas d'effet sur leur plafond budgétaire les années suivantes si le besoin de financement porte sur une durée inférieure à cinq ans. Si en revanche le besoin de financement porte sur une durée supérieure à cinq ans, l'argent « restitué » vient accroître l'enveloppe budgétaire pour les années suivantes. Ce mécanisme garantit que les ministères disposent de crédits suffisants pour financer leurs nouvelles fonctions.

49. En 2004 et 2005, un système de prélèvements budgétaires globaux sur les budgets d'exploitation des ministères, baptisé « dividendes de productivité », était en vigueur. Le taux de prélèvement était lié à la moyenne mobile du taux de croissance de la productivité nationale, sachant que le secteur public devait s'efforcer d'être au moins aussi productif que le reste de l'économie.

50. Le nouveau système mis en œuvre à partir de 2006 n'est pas spécifiquement associé à l'évolution de la productivité du secteur privé. Rebaptisé « dividendes de réinvestissement », il est calculé sur la base des budgets totaux, investissements et transferts inclus. Le taux annuel est actuellement de 5 %.

51. Outre qu'il favorise les réaffectations vers de nouveaux secteurs prometteurs, le système actuel de prélèvements budgétaires globaux et le Fonds de réinvestissement visent à rajuster les budgets des ministères et à promouvoir certains de leurs « bons comportements ».

² Les « organes d'État » ne sont pas inclus dans le système de gestion budgétaire par bloc. Leur gestion budgétaire reste basée sur « l'ancien » modèle par postes dit MIF (*Macro Incremental Factor*). Les ministères dont les dépenses d'investissement sont volatiles et « en dents de scie » (de petits ministères en général) reçoivent une « enveloppe budgétaire » couvrant uniquement leurs dépenses d'exploitation. Des crédits spéciaux sont alloués pour celles d'investissement.

52. Le premier objectif est illustré par le fait que le ministère des Finances ne réaffecte pas l'intégralité des fonds perçus grâce aux prélèvements budgétaires globaux et que les réductions sont cumulatives. Cette pratique doit être appréhendée dans le contexte de la forte croissance du PIB de Singapour, qui dépasse le taux des prélèvements budgétaires globaux : on s'inquiète en effet que les ministères ne soient pas en mesure de faire une utilisation efficace ou efficiente de la croissance annuelle du PIB dans leurs budgets.

53. Le deuxième objectif est illustré par le fait que le critère d'acceptation des demandes de prélèvements du Fonds de réinvestissement favorise les projets menés en coopération entre deux ministères ou plus, afin de briser les « cloisonnements » entre ministères.

54. Les ministères de petite taille sont les plus critiques à l'égard de ce système, et ceux les plus audacieux en bénéficient considérablement. Certains ministères déplorent également le fait que les investissements puissent être réduits afin de respecter les prélèvements budgétaires (le ministère de la Défense est le seul ministère à ne pas être soumis à ce système).

Fonds de dotation

55. Au cours de la période d'excédents budgétaires considérables du début des années 90, les pouvoirs publics ont institué plusieurs fonds de dotation grâce auxquels l'État place de grandes quantités d'argent (des milliards de dollars) dans des fonds autonomes dont le revenu d'investissement annuel sert à financer différents projets utiles. Ils ont été principalement instaurés dans le domaine des services sociaux.

56. Depuis leur création, l'État utilise les excédents budgétaires afin d'étoffer leur capital, augmentant ainsi les crédits disponibles pour les versements annuels grâce à leur revenu d'investissement. En outre, dans certains cas le budget annuel vient compléter les versements annuels opérés à partir de ces fonds au bénéfice de ces projets utiles.

Contrôles des effectifs

57. Singapour gère les effectifs du secteur public de façon centralisée. La documentation budgétaire indique le nombre de postes pour chaque ministère. Cette mesure a été prise pour répondre aux préoccupations concernant la hausse du nombre de fonctionnaires à Singapour, particulièrement forte pendant les années de forts excédents budgétaires des années 90.

58. En 2004, un dispositif a été adopté afin de réduire les effectifs totaux de 3 % chaque année sur 3 ans. Le taux des départs naturels des fonctionnaires dépasse 3 %, et la règle était de ne pas embaucher suite à ces départs (l'objectif de 3 % étant appliqué à l'ensemble des ministères, une réaffectation interne des effectifs était possible).

59. dérogeant aux contrôles traditionnels des effectifs, le ministère des Finances a ajouté un élément de flexibilité dans le système. Les limites d'effectifs peuvent être dépassées à condition de payer une pénalité de 10 000 S\$ pour chaque fonctionnaire supplémentaire. Ce montant est symbolique, mais l'obligation de payer une pénalité est considérée comme déshonorante par les ministères.

Sous-utilisation des crédits

60. Ce n'est certes pas une exclusivité du système singapourien, mais il est remarquable que les ministères n'emploient généralement qu'une partie de leurs dotations budgétaires. La moyenne annuelle de sous-utilisation est d'environ 5 % des crédits totaux.

61. Cette situation n'est pas liée au fait que les dotations versées aux organisations gouvernementales seraient trop élevées, puisque les prélèvements budgétaires globaux y remédient par le mécanisme de

restitution partielle par le biais du Fonds de réinvestissement. Trois raisons, toutes liées à une aversion pour les risques au sein du secteur public, expliquent ce phénomène.

62. *Premièrement*, les ministères dépensiers considèrent que les enveloppes budgétaires ont pour effet de transférer le risque lié au « volume de la demande » du ministère des Finances aux ministères responsables, et qu'ils doivent donc conserver un fonds de prévoyance interne afin de pouvoir répondre à des exigences imprévues.

63. *Deuxièmement*, le système de gestion du personnel en vigueur à Singapour comporte de nombreuses variables qui restent souvent inconnues jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire. Le chapitre consacré aux questions de gestion publique et de mise en œuvre du budget revient plus longuement sur cet aspect. Par conséquent, il est jugé prudent de conserver des réserves d'argent à cette fin, lesquelles sont souvent très supérieures au montant effectivement nécessaire.

64. *Troisièmement*, une règle budgétaire constitutionnelle stipule qu'un gouvernement ne peut pas dépenser plus d'argent qu'il n'en gagne au cours de son mandat. Les gouvernements ont tendance à être très prudents au début de leur mandat et à augmenter leurs dépenses à la fin, lorsqu'ils sont sûrs de ne pas enfreindre cette règle budgétaire. Les ministères dépensiers partagent ce même souci de ne pas violer la règle budgétaire, ce qui renforce une frugalité permanente.

65. En réaction, le ministère des Finances a mis en place un système par lequel les ministères doivent dépenser 95 % de leur enveloppe budgétaire, afin d'encourager une plus grande précision lors de l'estimation des besoins budgétaires. S'ils dépensent moins de 95 % de leurs dotations, ils subissent un ajustement budgétaire l'année suivante. Dans le même temps, toute dépense supérieure à 5 % peut être reportée l'année suivante pour éviter une flambée des dépenses en fin d'exercice. Comme on l'a noté plus haut, en général, 5 % des crédits totaux ne sont pas employés.

Cycle annuel de préparation du budget

66. À Singapour, l'exercice budgétaire débute le 1^{er} avril. Le cycle de préparation du budget commence véritablement le mois de juin précédent, soit 10 mois avant le début de l'exercice budgétaire.

67. La « saison budgétaire » commence par des réunions bilatérales entre le Secrétaire permanent du ministère des Finances et le Secrétaire permanent de chaque ministère dépensier. Les hauts responsables financiers de chaque ministère et le personnel sectoriel concerné du ministère des Finances participent également à ces réunions d'une demi-journée, dites *d'examen stratégique annuel*, au cours desquelles sont déterminés les principaux défis de chaque ministère et la meilleure manière de les relever. Elles donnent une vision d'ensemble et n'entrent pas dans les détails spécifiques des différents programmes ou besoins budgétaires.

Encadré 2. Calendrier annuel de préparation du budget

Juin	<i>Examen stratégique annuel</i> – réunions bilatérales avec chaque ministère responsable Calcul des hypothèses économiques
Juillet	L'enveloppe budgétaire de chaque ministère est établie
Août	<i>Réunions sectorielles et de l'ensemble du gouvernement</i> – réunion conjointe avec les groupes de ministères responsables
Septembre	Les ministères soumettent leurs demandes au Fonds de réinvestissement
Mi-octobre	Les ministères soumettent les répartitions de leurs enveloppes budgétaires
Fin octobre	Les décisions relatives aux demandes au Fonds de réinvestissement sont annoncées
Fin octobre	<i>Réunion d'examen budgétaire</i> – réunions bilatérales avec chaque ministère responsable
Novembre	Les ministères affinent leurs répartitions finales
Décembre	Finalisation du budget
Février	Proposition budgétaire soumise au Parlement

Exercice budgétaire = 1^{er} avril au 31 mars

68. Les hypothèses économiques qui sous-tendent le budget sont alors calculées. C'est une étape cruciale pour fixer les plafonds budgétaires liés au PIB. Le calcul des hypothèses économiques est effectué par un comité conjoint de l'Autorité monétaire de Singapour (la banque centrale) et du ministère du Commerce et de l'Industrie (le ministère de l'Économie). Le ministère des Finances participe à ce comité en qualité d'observateur uniquement. Les calculs du comité sont exempts de biais officiels, conservateurs ou autres. Ce comité ne bénéficie d'aucune indépendance formelle et ses conclusions ne sont soumises à aucun examen officiel.

69. Les hypothèses économiques calculées par le comité sont alors directement intégrées au modèle du PIB lissé. Les enveloppes budgétaires (« blocs ») sont communiquées aux ministères en juillet, dans une circulaire budgétaire, et accompagnées du montant du budget prélevé du Fonds de réinvestissement. Il s'agit d'une opération de routine dans la mesure où les ministères connaissent leurs paramètres (la fraction préalablement définie du PIB et des prélèvements budgétaires globaux) et où la circulaire ne contient pas de « surprise ». La circulaire est émise par le ministère des Finances et n'est pas validée par le Cabinet. Chaque ministère dépensier est informé de son enveloppe budgétaire, mais pas de celle des autres ministères.

70. En août, le ministère des Finances convoque une ou plusieurs réunions de tous les Secrétaires permanents (ou parfois de groupes de Secrétaires permanents au sein d'un secteur), dites *Réunion(s) sectorielle(s) et de l'ensemble du gouvernement*. Ces réunions entendent renforcer la cohérence au sein du gouvernement pour les dotations budgétaires, à savoir éviter la redondance des tâches entre ministères et analyser comment améliorer la coopération ministérielle. En résumé, elles portent sur les questions pratiques de la coopération interministérielle. Elles ont lieu peu avant le délai de soumission des demandes au Fonds de réinvestissement début septembre.

71. Dans l'examen des demandes, le ministère des Finances privilégie les nouvelles propositions innovantes, et pas simplement celles visant à refinancer les activités courantes. Les demandes qui impliquent une coopération interministérielle sont tout particulièrement appréciées. Les ministères dépensiers s'efforcent généralement de soumettre des demandes portant sur des montants au moins égaux à ceux de leurs prélèvements budgétaires globaux respectifs. Certains ministères formulent même des demandes de montants très supérieurs.

72. Il n'y a pas de corrélation entre le montant des demandes approuvées pour chaque ministère et les montants extraits au titre des prélèvements budgétaires globaux. Au total, les demandes au Fonds de réinvestissement qui sont approuvées sont inférieures au montant total des prélèvements globaux. Certains ministères sont simplement en voie de dissolution graduelle. Les ministères dépensiers sont informés de la décision concernant leurs demandes vers la mi-octobre, soit six semaines après leur soumission.

Encadré 3. Comité de planification du développement (CPD)

Toutes les dépenses d'investissement – appelées « dépenses de développement » à Singapour – dépassant 50 millions S\$ doivent être soumises au Comité de planification du développement (CPD) pour approbation. Ce comité ministériel tripartite se compose du ministre des Finances, du ministre du Commerce et de l'Industrie et du ministre sectoriel concerné dont le projet d'investissement est soumis pour approbation. Le Secrétariat de ce comité est assuré par le ministère des Finances. Son objectif est de s'assurer que les projets sont conformes aux normes établies – que la taille et les coûts des nouveaux bâtiments gouvernementaux sont adaptés à leur fonction, par exemple – et que des solutions alternatives rentables, comme la location ou les partenariats public-privé, ont été envisagées.

73. Durant ce laps de temps, les ministères auront demandé au ministère des Finances la dotation de l'année suivante, dans le cadre de leur plafonnement budgétaire (« blocs budgétaires »). Le ministère des Finances accorde une « latitude maximale » aux ministères dans ce domaine. Les ministères dépensiers ne se livrent pas à des jeux budgétaires en proposant des réductions irréalistes dans des domaines sensibles ; ils assument la responsabilité de leurs décisions en matière de dotations.

74. Après les décisions concernant le Fonds de réinvestissement et la répartition des enveloppes budgétaires, des réunions bilatérales se tiennent entre le Secrétaire permanent du ministère des Finances et ses homologues, accompagnés de leur personnel respectif. Ces réunions, appelées *réunions d'examen budgétaire*, portent sur les performances budgétaires des ministères au cours de l'exercice précédent et sur des questions en suspens concernant les ressources et la gestion.

75. Au terme de cette réunion, les ministères peuvent modifier leur répartition finale des ressources. Cela ne signifie pas que le ministère des Finances conteste leurs dotations finales, mais simplement qu'ils peuvent les ajuster à la lumière des conclusions du processus de décision relatif au Fonds de réinvestissement. Certains ministères peuvent également soumettre à l'encontre de leurs dotations du Fonds de réinvestissement des appels formels qui sont parfois entendus. Le cycle se termine vers la fin novembre.

76. En décembre, les ministères soumettent leurs annotations provisoires pour la documentation budgétaire, qui sont examinées par le ministère des Finances. En janvier, ces annotations sont présentées au Cabinet, puis au Parlement en février. En général, aucune modification n'est effectuée à ce stade.

Encadré 4. Informations sur les performances et sur les résultats

À Singapour, le processus de préparation du budget est alimenté par des informations détaillées sur les performances et les résultats. Ces informations font partie intégrante des trois réunions que le ministère des Finances tient avec les ministères dépensiers, de l'évaluation des demandes au Fonds de réinvestissement et de l'évaluation des programmes des ministères dépensiers. Toutefois, ces informations sont principalement utilisées par les ministères dépensiers concernés. Le défi actuel consiste à passer d'une orientation sur les résultats à une orientation sur les impacts. Le chapitre consacré aux questions relatives à la mise en œuvre du budget et à la gestion publique revient en détail sur cet aspect.

Conclusions

77. À Singapour, le système de budgétisation se fonde sur quatre piliers : le secteur budgétaire proprement dit, le Fonds central de prévoyance, les agences publiques d'investissement et les différents fonds spéciaux qui ne sont pas consolidés dans le budget. Le Fonds central de prévoyance est sans équivalent dans les autres pays de l'OCDE, car il soulage largement le secteur budgétaire de la charge du financement des prestations de retraite et des autres prestations sociales. Les agences publiques d'investissement ont induit l'utilisation de concepts budgétaires différents de ceux appliqués dans les pays de l'OCDE, en grande partie pour « isoler » les revenus d'investissement du secteur budgétaire. Le très faible niveau de communication sur le fonctionnement des agences publiques d'investissement est une caractéristique remarquable.

78. La règle budgétaire est basée sur le principe selon lequel un gouvernement doit avoir un budget équilibré sur la durée de son mandat, ce qui signifie que les déficits d'une année doivent être compensés par les excédents d'autres années. Cette obligation a favorisé une sous-utilisation chronique des dotations à Singapour, surtout durant les premières années du mandat d'un gouvernement.

79. La règle budgétaire autorise de traiter comme une recette la moitié du revenu net d'investissement réalisé à partir des excédents antérieurs. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer quel pourcentage est effectivement employé, compte tenu des problèmes de transparence évoqués ci-dessus. Par conséquent, une surveillance externe du respect de la règle budgétaire est impossible. Le Président de la République joue néanmoins un rôle crucial de « gardien du budget », distinct de celui du gouvernement, comme l'explique le chapitre suivant.

80. Les plafonds de dépenses – pluriannuels, explicitement et directement liés au PIB lissé et intégralement échangeables entre les dépenses d'exploitation, de transfert et d'investissement – constituent une forme unique du concept descendant que l'on ne retrouve dans aucun autre pays de l'OCDE.

81. Les prélèvements budgétaires globaux (réductions des dépenses) se caractérisent par une assiette inhabituellement complexe (pas seulement les dépenses d'exploitation), un taux élevé (5 % actuellement) et une période de temps prolongée (pas seulement ponctuels) par rapport aux autres pays de l'OCDE. Cette situation s'analyse néanmoins en lien avec le taux de croissance élevé du PIB à Singapour (généralement supérieur à 5 %) et avec le fait qu'une partie substantielle des prélèvements budgétaires est restituée via le Fonds de réinvestissement.

82. Enfin, le processus budgétaire de Singapour privilégie la coopération interministérielle, comme en témoignent les réunions sectorielles et de l'ensemble du gouvernement, ainsi que les critères utilisés pour évaluer les demandes du Fonds de réinvestissement.

III. RÔLE DU PARLEMENT ET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

83. Le Parlement de Singapour joue un rôle limité dans le processus budgétaire. Cela s'explique par l'existence de restrictions constitutionnelles spécifiques à ses prérogatives, par la nature de l'environnement politique de Singapour où un parti unique détient la quasi totalité des sièges et par le fait que Singapour se conforme à la tradition de Westminster qui ménage au parlement un rôle restreint dans le cycle budgétaire.

84. Le Président de la République exerce une fonction inhabituelle de gardien du budget. Ces deux rôles sont examinés tour à tour dans ce chapitre, ainsi que celui du Bureau du vérificateur général.

Le Parlement de Singapour

85. Le Parlement de Singapour est à chambre unique. Il compte 84 députés élus. Le parlement siège pour une durée maximale de cinq ans.

86. Les députés élus au parlement représentent des *Single Member Constituencies* (circonscriptions uninominales, SMC) ou des *Group Representation Constituencies* (circonscriptions groupées, GRC). À l'heure actuelle, il existe neuf SMC, neuf GRC à cinq membres et cinq GRC à six membres. Les deux types de SMC et de GMC fonctionnent selon un système uninominal majoritaire à un tour, c'est-à-dire que le parti qui remporte la *majorité* des votes dans une circonscription obtient la *totalité* des sièges de député. Ce n'est pas un système de représentation proportionnel.

87. Le Parti d'action populaire (*People's Action Party*) détient actuellement 82 sièges, tandis que les partis d'opposition n'en ont que 2. Le Parti d'action populaire a toujours dominé sans partage la vie politique de Singapour depuis la fondation de la République, détenant souvent la totalité des sièges au parlement. Dans de nombreuses circonscriptions, le Parti d'action populaire ne rencontre aucune opposition.

88. La Constitution prévoit aussi la nomination d'autres députés non élus lors d'une élection générale : les *Non-Constituency Members of Parliament* (NCMP) et les *Nominated Members of Parliament* (NMP).

89. Jusqu'à trois NCMP représentant les partis politiques d'opposition peuvent être désignés parmi les candidats de l'opposition qui ont perdu dans les circonscriptions totalisant le pourcentage le plus élevé de votes perdants. Cette mesure garantit la présence d'un nombre minimum de représentants de l'opposition afin que des points de vue autres que ceux du gouvernement puissent s'exprimer au parlement. À l'heure actuelle, il existe un seul député de ce type, ce qui porte à trois le nombre total de députés de l'opposition.

90. Jusqu'à neuf NMP représentant les « opinions de la communauté » peuvent être désignés. Ils représentent généralement des organisations locales au sein de la communauté et ne sont pas affiliés à un parti politique. Ils sont nommés pour une durée de deux ans et demi sur recommandation d'un comité spécial du Parlement.

91. Les députés non élus – les NCMP et les NMP – n'ont pas les mêmes droits que les députés élus. Par exemple, ils ne peuvent pas participer au vote du budget, bien qu'ils puissent débattre des mérites du projet de budget.

Processus budgétaire parlementaire

92. Le processus budgétaire parlementaire commence début février, lorsque le ministre des Finances prononce son discours de présentation du budget. Le parlement dispose d'un peu moins de deux mois pour délibérer sur le budget avant le début de l'exercice budgétaire, le 1^{er} avril. En réalité, ses délibérations durent moins de deux semaines.

93. Dans son discours de présentation du budget, le ministre des Finances examine les perspectives économiques du pays et annonce les grands axes du programme de recettes et de dépenses. Il s'agit d'une allocution importante qui dure de une à deux heures, diffusée en direct. Au terme de ce discours, le parlement est ajourné pendant au moins sept jours.

94. Lorsque le parlement se réunit à nouveau, deux jours sont consacrés aux débats sur le discours du budget. En général, les députés du Parti d'action populaire expriment leur soutien au projet de budget du gouvernement, et certains demandent au gouvernement « d'examiner » certains domaines spécifiques. Les députés de l'opposition formulent généralement des commentaires plus critiques du projet gouvernemental.

95. Au terme de ces deux jours, le ministre des Finances remercie les députés de leurs commentaires sur le discours du budget et répond à l'orientation générale des points soulevés par les députés. Un vote a alors lieu sur une résolution demandant au parlement « d'approuver la politique financière du gouvernement ». Le projet de loi de finances³ est alors soumis en première lecture.

Encadré 5. Calendrier du budget parlementaire

Mi-février	Le ministre des Finances prononce son discours de présentation du budget Le parlement est ajourné pendant sept jours après ce discours
Fin février	Deux jours de délibérations au minimum sur le discours du budget Vote sur une résolution demandant au parlement « d'approuver la politique financière du gouvernement » Introduction (première lecture) du projet de Loi de finances
Fin février/ Début mars	Poursuite des délibérations sur les détails du projet de Loi de finances
Mi-mars	Deuxième et troisième lectures du projet de Loi de finances Approbation du projet de Loi de finances Soumission du budget au Président pour accord

³ Pour une meilleure compréhension, le terme « projet de Loi de finances » est utilisé dans ce chapitre, mais la terminologie parlementaire officielle est « projet de Loi de crédits ».

96. Le processus budgétaire parlementaire ne prévoit pas de « passage en comités », où des comités spécialisés examinent différents aspects du budget en détail et, lorsqu'il examine le budget, le Parlement de Singapour n'a pas non plus de capacité d'analyse indépendante à sa disposition.

97. La deuxième lecture du budget – qui se déroule en séance plénière peu après la conclusion de la première lecture – dure généralement de 7 à 10 jours.

98. Durant cette phase, le parlement examine la demande de fonds de chaque ministère. Les députés peuvent proposer des réductions nominales de 100 S\$ sur les estimations de chaque ministère. En proposant une réduction, un député obtient une plate-forme pour débattre de l'orientation ou des détails des programmes de ce ministère. Hormis ces réductions nominales, les députés ne peuvent pas soumettre de proposition visant à accroître ou à redistribuer les dépenses. L'introduction de telles mesures est du seul ressort du gouvernement.

99. Ces débats donnent également aux députés l'occasion d'aborder des aspects des programmes des différents ministres qui n'ont pas nécessairement de lien direct avec le budget examiné. Les ministres concernés répondent aux questions soulevées par les députés.

100. À la fin de la deuxième lecture, la demande budgétaire de chaque ministère fait l'objet d'un vote séparé. Après leur approbation, le parlement approuve le budget dans son ensemble, ce qui constitue la troisième et dernière lecture du budget.

Encadré 6. Comité des estimations

Le Comité des estimations est l'un des comités spéciaux du parlement. Il évalue les mesures d'économie, d'amélioration de l'organisation, d'augmentation de l'efficacité ou de réforme administrative qui peuvent être mises en œuvre et propose le format sous lequel le budget du gouvernement est présenté au parlement. Il a par exemple examiné la plupart des réformes du processus budgétaire, des réformes des pratiques de gestion publique et de mise en œuvre du budget décrites dans d'autres chapitres de ce rapport. Toutefois, il n'examine pas le contenu du budget sur le fond.

Le Président de la République

101. Depuis 1991, le Président de la République, jusqu'alors nommé par le parlement, est élu au suffrage universel pour un mandat de six ans.

102. Parallèlement, le Président joue désormais un rôle important de gardien du budget, en appliquant les règles budgétaires constitutionnelles décrites au chapitre précédent. Son approbation est requise pour toute proposition d'utilisation des réserves afin de couvrir des dépenses, et il peut opposer son veto aux budgets s'il estime qu'ils risquent de puiser dans les réserves constituées pour financer des dépenses. Ce principe est dit « à double clé », car le parlement (le gouvernement) comme le Président doivent donner leur accord à l'utilisation des réserves. Il a été jugé essentiel que le Président dispose d'un mandat électoral direct et indépendant pour être en mesure de passer outre la volonté du parlement (gouvernement). Pour exercer ce rôle, le Président doit consulter un Comité des conseillers présidentiels qui a été instauré à la même occasion.

103. La Constitution contient des règles très strictes concernant les critères d'éligibilité à la présidence. Ces règles visent à garantir que le titulaire de cette fonction possède une expertise financière suffisante pour exercer son rôle de gardien du budget. Ainsi :

Pour être éligible au poste de président, une personne doit avoir exercé, pendant une période minimale de trois ans, la fonction de :

- a.) ministre, juge en chef, président de la Chambre, procureur général, président de la Commission du service public, vérificateur général, comptable général ou secrétaire permanent ;*
- b.) président ou directeur général d'une commission réglementaire ...;*
- c.) président du conseil d'administration ou directeur général d'une société constituée ou enregistrée en vertu de la Loi sur les sociétés...avec un capital versé d'au moins 100 millions de dollars ou son équivalent en devise étrangère ; ou*
- d. tout poste similaire ou comparable en termes d'ancienneté et de responsabilité dans toute autre organisation ou tout autre service de taille ou de niveau de complexité équivalent, dans le secteur public ou privé, qui, selon la Commission des élections présidentielles, lui a donné l'expérience et les capacités de gérer et d'administrer des affaires financières, afin de lui permettre d'exercer efficacement les fonctions et les charges de Président de la République.*

104. La Commission des élections présidentielles mentionnée ci-dessus est un organe tripartite qui comprend le président de l'Autorité de la comptabilité et de la réglementation des sociétés, qui est l'un de ses membres d'office. Tout candidat doit apporter à la Commission la preuve qu'il est « une personne intègre, de bonne moralité et de bonne réputation ». En respect de ces critères, il est arrivé qu'un seul candidat soit jugé éligible par la Commission et soit donc élu sans opposition.

105. Un Comité des conseillers présidentiels a également été mis en place. Ce Comité se compose de six membres. Son président actuel est le président de la Bourse de Singapour. Le Président de la République doit impérativement consulter le Comité avant de refuser d'approuver le budget. Si le Président maintient son refus contre l'avis du Comité des conseillers, le Parlement peut voter afin de contourner le Président à la majorité des deux tiers.⁴ Les recommandations du Comité des conseillers présidentiels et les décisions du Président doivent être accompagnées d'une explication de leurs conclusions.

106. Un Livre Blanc contenant des dispositions détaillées sur la traduction pratique des responsabilités présidentielles de gardien du budget – en particulier, les obligations du gouvernement en matière de divulgation d'informations – a été approuvé en 1999. La portée et le niveau de détail de ces communications d'informations avaient fait l'objet de désaccords.

107. Le Président n'a jamais eu à exercer son pouvoir de gardien du budget afin de faire appliquer les règles budgétaires constitutionnelles. Toutefois, ce pouvoir existe, tant en théorie qu'en pratique, destiné à dissuader tout gouvernement futur d'agir de manière irresponsable, budgétairement parlant.

⁴ En 1994, la Constitution a été amendée pour empêcher le président d'exercer son veto contre les dépenses jugées nécessaires à la défense et à la sécurité du pays. Le Secrétaire permanent du ministère de la Défense et le Chef des forces armées doivent néanmoins certifier que ces dépenses sont indispensables à la défense et à la sécurité de Singapour.

Encadré 7. Bureau du Vérificateur général

Le Bureau du vérificateur général (AGO) est un organe public indépendant qui rend compte au parlement. Il rend compte des « cas d'irrégularités, de non observation des règles, d'inefficience, de gaspillage et de prodigalité observés au cours de ses audits ». En outre, l'AGO réalise de plus en plus souvent des audits portant sur les performances et les résultats.

Un rapport annuel du Vérificateur général est soumis au parlement et examiné par son Comité des comptes publics. Ces dernières années, le rapport du Vérificateur général contenait une quarantaine d'observations. Ces observations portaient sur les pertes potentielles ou avérées de deniers publics causées par des paiements excédentaires et une sous-utilisation des fonds ; les retards dans le remboursement des impôts trop perçus, des dépôts et des fonds en fiducie ; le paiement tardif des fournisseurs ; et d'autres erreurs comptables et de procédure. Des observations sur les performances et les résultats sont également formulées.

Le Comité des comptes publics tient généralement deux audiences consacrées à l'examen des observations de l'audit, auxquelles participent de hauts responsables des ministères concernés. Le Comité des comptes publics demande alors formellement aux ministères d'engager une action corrective ou de rendre compte d'une autre manière. Ses conclusions sont publiées dans un rapport distinct.

Conclusions

108. Comme le mentionne l'introduction de ce chapitre, le Parlement de Singapour joue un rôle limité dans le processus budgétaire en raison des restrictions constitutionnelles spécifiques à ses prérogatives, de la nature de l'environnement politique de Singapour et du fait que Singapour se conforme à la tradition de Westminster qui réserve un rôle restreint au parlement dans le processus budgétaire. Toutefois, le Président de la République exerce une fonction inhabituelle de gardien du budget.

IV. QUESTIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET ET À LA GESTION PUBLIQUE

109. Ce chapitre donne un aperçu succinct de la structure d'organisation du gouvernement, de l'exécution des crédits budgétaires, de la gestion du personnel, de la gestion financière et des rapports correspondants, ainsi que des initiatives axées sur les performances et sur les résultats.

Structure d'organisation

110. Le gouvernement de Singapour se compose de 15 ministères. Le nombre de ministères – et leurs compétences respectives – est resté assez constant au fil des ans. La structure du gouvernement comporte trois types d'organisations : *l'administration centrale*, *les départements* et *les commissions statutaires*. En principe, l'administration centrale est la principale entité d'élaboration des politiques, tandis que les départements et les commissions statutaires sont les organes exécutifs subsidiaires qui mettent en œuvre les politiques gouvernementales. En janvier 2006, il existait 21 départements et 65 commissions statutaires au total.

111. Le rôle des départements et des commissions statutaires a beaucoup évolué au fil des ans. Au départ, les départements exerçaient des fonctions non commerciales, tandis que les commissions statutaires - alors beaucoup moins nombreuses – assumaient des fonctions de nature plus commerciale, comme les services d'utilité publique.

112. Avec le temps, de nombreuses commissions statutaires ont été corporatisées et partiellement ou totalement privatisées. Parallèlement, de plus en plus de départements ont été transformés en commissions statutaires. À ce titre, elles bénéficient d'une plus grande souplesse dans leur gestion financière et du personnel, et sont exonérées de nombreux contrôles de l'administration centrale qui s'appliquent aux ministères. Cette autonomie opérationnelle accrue est le principal facteur qui motive la transformation des départements en commissions.

113. Il est important de souligner que beaucoup de commissions statutaires disposent de leurs propres sources de revenu, parfois sous la forme de nouveaux barèmes de redevances – ainsi, la *Inland Revenue Authority of Singapore* perçoit une commission d'agence basée sur le montant des taxes qu'elle collecte.

114. Le choix des départements qui seront transformés en commissions semble basé sur une série d'évaluations uniques et au cas par cas, plutôt que sur des critères explicites et systématiques. Par exemple, les *Douanes de Singapour* sont un département, tandis que la *Inland Revenue Authority of Singapore* est une commission qui rend compte au ministère des Finances.

115. Chaque ministère est dirigé par un Secrétaire permanent. Dans certains cas, il peut y avoir un Secrétaire permanent adjoint, à qui certaines fonctions du ministère sont déléguées ou qui est responsable de projets spéciaux. Chaque département est dirigé par un directeur général et chaque commission par un directeur. La *Commission du service public* (voir la section consacrée à la gestion du personnel ci-dessous) choisit les personnes qui occupent ces postes. À de rares exceptions près, ce sont des fonctionnaires de carrière, et non des responsables politiques.

116. Singapour utilise un mécanisme « de transfert » pour garantir un renouvellement constant à ces postes de direction en limitant à dix ans le mandat de ces hauts fonctionnaires. Passé ce délai, ils peuvent être transférés à un autre poste gouvernemental, ou plus fréquemment ils rejoignent l'une des sociétés parapubliques.

117. Les commissions statutaires possèdent des conseils d'administration, de taille variable et généralement composés de responsables externes compétents, d'universitaires spécialistes du domaine et de représentants du gouvernement. Ces commissions sont le plus souvent présidées par le Secrétaire permanent du ministère « de tutelle ». La mission de ces conseils est définie de manière unique par la législation qui régit chaque commission. En général, leurs fonctions sont plus restreintes que celles d'un conseil d'administration traditionnel. Par exemple, la Commission du service public joue un rôle décisif dans la désignation des directeurs des commissions statutaires.

Encadré 8. Le secteur public au 21^e siècle (PS21)

L'initiative PS21, lancée en 1995, vise à rendre le secteur public plus réactif à la croissance de l'économie et à des usagers mieux éduqués et mieux informés. Son objectif est de promouvoir une attitude réceptive au changement au sein du secteur public.

Le triple défi de l'initiative PS21 s'établit ainsi :

- anticiper l'avenir grâce à une planification stratégique s'appuyant sur des scénarios,
- encourager une attitude positive du personnel à l'égard du changement continu, et
- mettre en œuvre les transformations de la manière la plus efficace et efficiente possible.

Plusieurs mesures ont été prises dans le cadre de l'initiative PS21, allant de la mise en place d'équipes d'amélioration du travail chargées d'optimiser le flux des tâches et l'utilisation de la e-technologie aux sein des services publics, à des projets visant à améliorer le bien-être du personnel.

L'instauration du fonds *The Enterprise Challenge* (TEC) constitue une entreprise originale : ce fonds central est destiné à financer des projets innovants et prometteurs, de nature « expérimentale » et qui ne seraient habituellement pas financés par des organisations du secteur public.

Exécution des crédits budgétaires

118. Le budget est divisé en 25 « chapitres ». Chaque ministère (15) et chaque organe d'État⁵ (8) a son propre chapitre, qui reflète ses limites organisationnelles. La dette publique fait l'objet d'un chapitre distinct. De même, un chapitre spécifique est consacré aux « transferts financiers ». C'est par ce moyen que les excédents publics éventuels sont distribués. Le financement des fonds de dotation provient par exemple de ce chapitre.

119. Chaque chapitre est divisé par objet des dépenses, à savoir les dépenses courantes (personnel, transferts et autres frais d'exploitation) et les coûts de développement (d'investissement). Le parlement approuve les crédits au niveau des chapitres ; il existe donc 25 crédits officiels distincts. Les virements entre chapitres sont impossibles, sauf dans les cas où s'opère un transfert de fonctions entre ministères. Dans ces cas, les budgets associés peuvent être transférés sous réserve de l'approbation du ministère des Finances. Les virements entre postes de dépenses au sein des chapitres sont possibles, et même

⁵ Les organes d'État sont des entités établies par la Constitution de Singapour. En voici la liste : la Liste civile du Président, les Conseils présidentiels, le Cabinet, les Chambres du procureur général, la Commission du service public, le Parlement, le Vérificateur général et le pouvoir judiciaire.

relativement fréquents, conformément au principe de « latitude maximale ». Concernant les commissions statutaires, aucune approbation préalable du ministère des Finances n'est requise pour procéder aux virements internes.

120. Le budget présente également des dépenses par programmes. Elles reflètent les lignes de démarcation dans l'organisation au sein des ministères (administration centrale, départements et commissions). Les coûts de développement sont scindés par projets, mais uniquement à des fins d'information.

121. Singapour a mis en place un système de budgétisation nette, par lequel les budgets de dépenses au titre des services financés par le recouvrement de frais d'utilisation peuvent fluctuer en fonction des montants recouverts auprès des utilisateurs. Le ministère des Finances fournit dans ce cas l'autorisation budgétaire nécessaire. Si les recettes sont inférieures aux prévisions, l'organisation devra compenser le déficit en puisant dans son propre budget. Si les recettes dépassent les prévisions, l'organisation les conserve. Seul un petit nombre d'organisations sont véritablement affectées par ce mécanisme. Il semble fonctionner efficacement, ce qui reflète l'exactitude des prévisions de recettes.

122. À Singapour, les crédits sont considérés comme des crédits « maximums » et il n'est pas obligatoire de les employer en totalité. Jusqu'à 5 % des crédits totaux peuvent être reportés sur l'exercice budgétaire suivant. Ces possibilités de report sont souvent intégralement utilisées, ce qui reflète l'aversion des organisations gouvernementales pour les risques mentionnée dans le chapitre relatif à la préparation du budget. Les crédits reportés sont périmés s'ils ne sont pas employés dans un délai de trois ans.

123. Le ministère des Finances gère un fonds de prévoyance doté de 2 milliards S\$ de réserves pour les investissements et de 1 milliard S\$ de réserves pour l'exploitation. Sous réserve de l'approbation du parlement, le ministère des Finances (avec l'aval du Président) peut accorder aux ministères des avances prélevées dans le fonds de prévoyance si le besoin d'allocations budgétaires supplémentaires est urgent. Les avances doivent être remboursées au Fonds de prévoyance une fois que les allocations budgétaires supplémentaires sont approuvées par le parlement. En outre, comme le montre le report des crédits, les organisations publiques créent généralement leurs propres fonds de contingence « internes » au cours de l'exécution du budget.

Gestion du personnel

124. Traditionnellement, la gestion du personnel était exercée de façon très centralisée par la Commission du service public (PSC). La PSC désignait, promouvait, transférait et congédiait tous les fonctionnaires et exerçait sur eux un contrôle disciplinaire. Les commissions statutaires échappaient à cette tutelle, sauf leurs directeurs.

125. La PSC a contribué à inculquer les valeurs de méritocratie, d'impartialité et d'incorruptibilité qui caractérisent la fonction publique moderne de Singapour.

126. Ce modèle centralisé a toutefois montré ses limites comme instrument de gestion de la fonction publique *dans sa globalité*. En réponse, des réformes ont été engagées en 1995, qui ont créé une hiérarchie à quatre niveaux pour la gestion du personnel :

- la PSC
- un Conseil du personnel spécial
- des Conseils du personnel de haut niveau (5)
- des Conseils du personnel (28)

127. La *PSC* conserve la responsabilité de la plupart des hauts fonctionnaires, y compris les secrétaires permanents, les chefs de département et les directeurs de commissions statutaires (cf. section précédente) et des mesures disciplinaires à l'égard des agents. La *PSC* est une entité établie en vertu de la Constitution. Elle compte actuellement neuf membres. Ils sont nommés par le Président sur recommandation du Premier ministre pour un mandat initial de 5 ans qui peut être renouvelé. Le secrétariat de la *PSC* est assuré par la Division du service public (*PSD*) du Bureau du Premier ministre.⁶

128. Un *Conseil du personnel spécial* assume la responsabilité des fonctionnaires du niveau hiérarchique suivant. Il se compose de secrétaires permanents et est présidé par le directeur de la fonction publique.

129. Cinq *Conseils du personnel de haut niveau* sont responsables de la désignation d'autres professionnels (diplômés universitaires) dans les ministères. Les cinq conseils recouvrent plusieurs ministères. Chaque conseil se compose des secrétaires permanents des ministères concernés.

130. Chaque ministère compte au moins un *Conseil du personnel* responsable des agents de soutien (non diplômés de l'université). Les ministères qui comptent des effectifs importants peuvent avoir plusieurs conseils du personnel. Au total, il existe 28 conseils pour les 15 ministères et organes d'État. Les conseils totalisent 2 à 7 membres, dont un représentant de la *PSD*. Chaque conseil est présidé par un haut responsable du ministère concerné.

131. À l'exception des conseils d'échelon inférieur, cette réforme n'a pas entraîné de décentralisation complète des compétences de la *PSC* vers chaque ministère. Elle marquait en réalité un compromis entre la délégation intégrale et l'ancien modèle centralisé. Toutefois, au fil du temps, les membres des différents conseils ont peu à peu assumé des responsabilités pour les mesures relatives au personnel concernant leur ministère respectif. Le conseil validait ensuite ces choix. Plus tard, le cadre juridique a été modifié pour tenir compte de cette pratique. Aujourd'hui, les conseils désignent formellement un de leurs membres pour gérer les décisions relatives au personnel prises par leur ministère respectif. Toutefois, le système de conseils reste officiellement en place.

132. La *PSD* définit le cadre général des décisions en matière de gestion des ressources humaines – comme les promotions et les nominations – prises par les conseils du personnel. Chaque conseil bénéficie d'une certaine souplesse, mais les décisions prises doivent être conformes au cadre général établi par la *PSC*, qui met l'accent sur la méritocratie, la cohérence et l'objectivité dans les mesures ciblant le personnel. Les personnes concernées peuvent faire appel des décisions des conseils devant une commission de recours. Si les appelants ne sont toujours pas satisfaits de la décision de la commission de recours, ils peuvent interjeter un nouvel appel devant la *PSC*. La décision de la *PSC* est définitive.

133. Les ministères peuvent embaucher du personnel selon différents types de contrat, dont les contrats à durée déterminée ou à durée indéterminée. En fonction des exigences du poste et des pratiques de gestion des talents des ministères, les employés peuvent être embauchés dans un premier temps en durée déterminée, avant d'être titularisés. Actuellement, l'essentiel du personnel est employé à durée indéterminée, bien que le gouvernement ait pour objectif d'accroître le pourcentage d'employés contractuels. Les conseils sont également libres de définir les salaires, dans une fourchette fixée par la *PSD*. Les conseils peuvent solliciter des dérogations à la fourchette de la *PSD* dans des circonstances exceptionnelles.

⁶ Le Président peut opposer son veto aux recommandations du Premier ministre concernant les nominations au sein de la *PSC*. Tel est également le cas pour les nominations reçues de la *PSC* via le Premier ministre concernant des hauts fonctionnaires. Le Président exerce ainsi son rôle de gardien du budget décrit au chapitre précédent.

134. D'importants efforts sont consacrés à la rotation des agents à fort potentiel entre les ministères et au repérage des « futurs dirigeants » au sein de la fonction publique. Les agents du *Management Associates Programme* sont détachés auprès d'un autre ministère deux ans après leur nomination initiale. Leur détachement dure généralement deux ans. Ensuite, leur déroulement de carrière est évalué. La Commission du service public joue un rôle déterminant dans cette évaluation. L'agent rejoint alors son ministère d'origine ou est nommé au sein du *Service administratif*.

135. Le *Service administratif*, corps d'élite de la fonction publique de Singapour, compte environ 230 membres. Le Service inclut les titulaires actuels des postes les plus élevés de la fonction publique, ainsi que de jeunes talents ayant le potentiel d'accéder à ces postes à l'avenir. À ce titre, ils occupent successivement différents postes à responsabilité au fil de leur carrière. Le Service applique des règles draconiennes « d'éviction » des agents qui ne satisfont pas à ses critères d'excellence.

Encadré 9. Bourses

Les bourses d'études sont un moyen important d'attirer les jeunes diplômés vers la fonction publique. Leurs critères d'attribution sont très sélectifs. Pour être admissible, un étudiant doit obtenir d'excellents résultats scolaires et extrascolaires, réussir un test psychologique difficile et passer avec succès un entretien avec un comité de sélection. Les bourses sont décernées par la PSC proprement dite, les ministères, les départements et les commissions statutaires, ainsi que par des entreprises publiques. Beaucoup de bourses « décentralisées » sont administrées par la PSC, ce qui témoigne de son attachement au recrutement et au développement des fonctionnaires. Au total, plus de 200 bourses du secteur public sont allouées chaque année. Elles financent les études dans des établissements locaux comme dans des universités étrangères.

Les bourses possèdent deux caractéristiques uniques. *Premièrement*, les étudiants s'engagent à travailler pour le gouvernement pendant une durée minimale, souvent six ans, en contrepartie de la bourse. *Deuxièmement*, de nombreuses initiatives sont prises pour « inciter » le titulaire d'une bourse à entrer dans la fonction publique, notamment des exercices axés sur la motivation d'équipes et l'attribution d'un conseiller.

Les bourses sont très recherchées à Singapour et expliquent pour une bonne part le haut niveau des fonctionnaires du pays.

Rémunération

136. La rémunération des fonctionnaires, tant élus que nommés, obéit à quatre principes :

- Rester en phase avec les taux de rémunération du marché afin d'attirer et de conserver les talents ;
- Instaurer un système de salaires flexibles capable de s'adapter à l'évolution de la conjoncture ;
- Renforcer le lien entre rémunération et résultats ;
- Payer des salaires « nets », c'est-à-dire éviter les avantages cachés.

137. Le gouvernement de Singapour s'efforce de payer des salaires compétitifs par rapport au secteur privé. Des examens annuels des salaires sont menés afin de comparer les niveaux avec ceux du secteur privé. En réalité, les salaires sont *rattachés* aux équivalents du secteur privé. Par exemple, le salaire des comptables fonctionnaires du gouvernement est lié à celui des comptables du secteur privé. Lorsqu'un tel lien direct est impossible, comme c'est souvent le cas dans le secteur public, les salaires sont calculés par référence aux professions nécessitant des qualifications universitaires comparables.

138. Dans le premier cas, les salaires peuvent augmenter (ou diminuer) de manière temporaire. Si les augmentations (ou les diminutions) dans le secteur privé perdurent (et ne sont pas un simple phénomène

passager), elles sont intégrées au salaire fixe permanent. Le principe est que le gouvernement doit suivre le rythme du secteur privé sans toutefois le devancer. Les ajustements de salaires sont gérés de manière centrale par la PSD.

139. La définition de la profession comparable peut être problématique, notamment pour certains groupes de professionnels, dans l'informatique par exemple. Un groupe de professionnels au sens large peut rester en phase avec leurs homologues du secteur privé, tandis que certains sous-groupes décrocheront. Dans ces circonstances, des accords sur mesure sont établis pour ces professions. Les ministères peuvent également proposer des ajustements de salaires pour n'importe quelle sous-catégorie de professionnels, s'ils peuvent prouver qu'il existe un différentiel important avec le secteur privé et qu'ils rencontrent des problèmes de recrutement et de conservation.

Encadré 10. Salaires ministériels

Les salaires ministériels sont rattachés aux huit plus gros salaires dans six professions – banquiers, comptables, ingénieurs, avocats, PDG d'entreprises multinationales basées à Singapour et PDG d'entreprises locales. La référence est associée aux deux tiers du salaire moyen dans ce groupe de personnes. Ce chiffre est basé sur les déclarations d'impôt sur le revenu des personnes concernées.

Singapour ne publie pas les salaires qui résultent de cette formule de calcul. Si l'on s'appuie sur les informations disponibles publiquement, on peut en déduire que les salaires annuels des ministres vont de 500.000 USD à 1.500.000 USD, en fonction de l'ancienneté du poste. Un principe similaire s'applique à d'autres hauts fonctionnaires.

Singapour considère que le paiement de salaires ministériels élevés est essentiel pour attirer des candidats hautement qualifiés, les encourager à rester dans la fonction publique et dissuader la corruption.

140. Un quart environ des salaires annuels totaux est lié aux fluctuations économiques : si la conjoncture s'améliore, les salaires augmentent ; si l'économie entre en récession, ils baissent. Ce principe a été introduit en 1988. Néanmoins, il relève davantage de la théorie que de la pratique régulière. Ce concept s'appuie sur trois composantes. Premièrement, l'équivalent de deux mois de salaire au maximum est officiellement considéré comme une « fraction variable annuelle ». Il était intégralement payé jusqu'à la crise économique asiatique de 1998, date à laquelle il a été réduit à $\frac{3}{4}$ de mois, soit une diminution de $\frac{11}{4}$ de mois. Depuis lors, le montant varie chaque année en fonction de la situation économique. Deuxièmement, le paiement du « 13^e mois », pratique établie de longue date à Singapour, peut être annulé en cas de situation économique exceptionnelle. Cela ne s'est jamais produit. Troisièmement, une prime spéciale peut être octroyée si les résultats économiques sont particulièrement bons. Cette prime est généralement comprise entre $\frac{1}{4}$ et $\frac{1}{2}$ mois de salaire.

141. Il convient de souligner que les salaires ne sont pas explicitement liés à l'évolution du PIB, mais plutôt à l'état général de l'économie, la croissance du PIB n'étant à cet égard qu'un facteur parmi d'autres. Pour décider des ajustements de salaires, la PSD tient compte du PIB, du taux de chômage, de l'état du marché du travail et d'autres projections économiques, ainsi que de facteurs « internes » tels que les ratios de dotation en personnel, les taux de démission et de vacance.

142. Le gouvernement a progressé vers l'établissement d'un modèle de paiement en fonction des résultats depuis 2000, année d'introduction d'une prime de rendement dans la fonction publique. Cette prime varie de l'équivalent d'un demi à trois mois de salaire. La grande majorité du personnel perçoit une prime représentant un demi à un mois de salaire. Les employés qui satisfont tout juste aux exigences du poste ne reçoivent aucune prime de rendement. Les augmentations annuelles de salaire selon l'ancienneté (augmentation d'échelon) ont été remplacées par des augmentations au mérite pour la plupart des

fonctionnaires diplômés de l'université. Une augmentation nominale est accordée aux employés qui atteignent tout juste les objectifs. Toutefois, il est très rare que les primes de rendement et les augmentations de salaires ne soient pas versées. Les évaluations de rendement sont réalisées dans un premier temps par les supérieurs directs, puis examinées par une commission ministérielle, avant d'être approuvées par les Conseils du personnel concernés pour garantir impartialité et cohérence.

143. Le quatrième principe – payer des salaires « nets », c'est-à-dire éviter les avantages cachés – est aujourd'hui bien intégré au système. Auparavant, en sus de leur salaire, les fonctionnaires pouvaient percevoir des aides au logement et un dédommagement pour frais de voiture. Ces avantages sont désormais « monétisés », ce qui permet aux fonctionnaires de garder la maîtrise sur la manière dont leurs « avantages complémentaires » sont dépensés.

Gestion et rapports financiers

144. La mesure exacte des coûts des programmes publics destinée à permettre des décisions informées sur l'utilisation efficiente des ressources est un principe de budgétisation fondamental à Singapour. Singapour a adopté la comptabilité d'exercice en 1999 et un an plus tard, a introduit un système novateur dit de la *valeur économique nette* (VEN) pour mesurer le coût des investissements.

145. En passant à la comptabilité en droits constatés, Singapour a rencontré les mêmes difficultés que d'autres pays de l'OCDE : mise à niveau des systèmes informatiques, amélioration des compétences comptables et établissement d'un registre exact des actifs. Singapour a décidé d'adopter la valeur historique comme base de comptabilisation de ses actifs. L'introduction de la comptabilité en droits constatés a attiré l'attention sur les coûts hors trésorerie et a incité les ministères à prendre des décisions mieux informées basées sur le coût total.

146. Il convient de remarquer que le parlement approuve le budget selon la méthode de comptabilité de caisse et que cette base ne devrait pas être modifiée. La comptabilité de caisse est considérée comme étant la forme de contrôle la plus directe. Des informations budgétaires fondées sur la comptabilité en droits constatés sont également disponibles, mais servent principalement à des mesures internes pour connaître l'importance des ressources que les ministères comptent employer de façon récurrente.

147. Le concept de la valeur économique nette (VEN) est similaire à celui de la valeur économique ajoutée (VEA) utilisée dans le secteur privé. L'objectif global est la prise en compte du coût des investissements publics et la détermination du degré d'efficacité avec lequel une organisation utilise des ressources. En résumé, le montant du coût des investissements est soustrait du solde d'exploitation net d'une organisation. Dans le secteur public, le résultat est généralement négatif. Singapour s'efforce d'apprécier l'évolution de la VEN d'une année sur l'autre. Pour améliorer la VEN d'une année à l'autre, une organisation doit accroître ses recettes, réduire ses coûts d'exploitation et/ou d'investissement. À l'inverse, si la VEN se détériore, cela traduit des problèmes dans la gestion financière de l'organisation.

148. Le coût des investissements employés n'est pas uniforme dans tout le secteur public, mais tient compte des références sectorielles différentes lorsqu'elles existent, lesquelles reflètent les niveaux de référence des dettes et des capitaux propres. Cela vaut notamment pour les commissions statutaires qui suivent une orientation plus commerciale. Les responsables de Singapour indiquent que l'introduction de la VEN a permis de mieux apprécier le coût d'investissement du secteur public, qui n'est plus considéré comme un « bien gratuit ». Concrètement, les organisations vendent des actifs excédentaires pour améliorer leur VEN et sont plus circonspectes avant d'acquérir de nouveaux actifs ou même d'accepter des dons d'immobilisations.

149. Le gouvernement ne publie pas de rapports financiers en cours d'exercice. De tels rapports ne semblent d'ailleurs pas être jugés utiles. Les seuls documents publiés concernant la mise en œuvre du budget public sont les états financiers annuels. Une fois vérifiés, ces derniers sont disponibles dans les trois mois à compter de la clôture de l'exercice, qui est le point de repère officiel fixé par le vérificateur général.

150. Singapour utilise un système centralisé de paiement et d'encaissement. Les différentes agences n'ont pas de comptes bancaires propres, notionnels ou autres. Il existe un seul compte centralisé.

151. Ce système est très perfectionné, car 99 % des paiements sont effectués et 80 % des recettes sont recouvrées par voie électronique. Singapour s'appuie sur le système bancaire – virements interbancaires – pour les transactions non électroniques ; il n'existe pas de trésorerie « au détail ». Les paiements sont rapides, du jour au lendemain le plus souvent.

152. Il n'existe pas de système d'incitation à l'adoption des bonnes pratiques de gestion, par exemple le prélèvement ou le paiement d'un intérêt lorsque des écarts surviennent entre les décaissements effectifs et la grille de répartition prédéfinie. Malgré l'absence de charges financières explicites à Singapour, le mécanisme de la VEN joue essentiellement le même rôle.

Rendement et résultats

153. Singapour utilise systématiquement des informations sur le rendement et sur les résultats dans le processus budgétaire. À l'heure actuelle, les efforts portent sur l'élaboration de nouvelles mesures d'impact, comme dans d'autres pays.

154. L'objectif n'est pas de faire directement dépendre les financements des indicateurs de rendement et de résultats. Il s'agit plutôt d'éclairer les décisions d'attribution des ressources. Le simple fait d'utiliser les plafonds de dépenses (« blocs ») est reconnu comme ayant pour effet d'affaiblir de tels liens, du point de vue du ministère des Finances.

155. Le ministère des Finances n'impose pas aux ministères d'indicateurs spécifiques de mesure du rendement et des résultats. Son rôle consiste à créer le cadre adéquat permettant l'élaboration des bons indicateurs par les ministères. Toutefois, les informations sur le rendement et sur les résultats font partie intégrante du dialogue budgétaire entre le ministère des Finances et les ministères hiérarchiques. Le principe est que les ministères doivent se prendre en charge dans ce domaine, comme ils le font pour la répartition de leur enveloppe budgétaire. Il est reconnu que ce sont les ministères qui sont les principaux utilisateurs des informations sur le rendement et sur les résultats.

156. Il existe trois principales sources externes d'informations sur le rendement et sur les résultats.

157. *Premièrement*, la documentation budgétaire proprement dite. Les résultats souhaités par chaque ministère sont énumérés et accompagnés des principaux indicateurs de rendement, qui sont aujourd'hui souvent axés sur les extrants (on notera avec intérêt que les indicateurs utilisés incluent souvent la position de Singapour dans les classements par rapport à d'autres pays dans les domaines concernés). Les informations sur le rendement et sur les résultats contenues dans les documents du budget incluent plusieurs horizons temporels : les résultats effectifs des deux dernières années, les estimations pour l'année en cours et des prévisions pour l'année à venir. L'accent est mis sur les *tendances* en matière de rendement. Ces données quantitatives ne font l'objet d'aucun commentaire explicatif.

158. *Deuxièmement*, les différentes entités du service public publient souvent des rapports annuels détaillés contenant des indicateurs plus nombreux sur le rendement et les résultats, accompagnés de commentaires.

159. *Troisièmement*, une initiative phare dite des «Fiches de rendement des ministères» est actuellement en cours. Chaque ministère devra remplir ces fiches en suivant une structure standard prescrite par le ministère des Finances. Ce dernier formulera des commentaires sur les fiches de rendement des différents ministères, notamment sur le niveau d'exigence de leurs objectifs et sur leur gestion des ressources. Elles seront alors soumises au Cabinet pour examen. Les fiches de rendement étant encore en phase d'élaboration, leur contenu n'est pas rendu public.

Encadré 11. Fiches de rendement des ministères

Les fiches de rendement des ministères sont succinctes, l'équivalent de deux pages au format A4, et comportent **cinq** parties :

La première partie examine les résultats, le rendement et les principaux axes de l'activité pour l'année écoulée, sous la forme d'une énumération.

La seconde partie porte sur les principaux indicateurs de rendement. Seuls des indicateurs axés sur l'impact peuvent être utilisés et leur nombre est limité à dix pour chaque ministère. Cette concision est motivée par un souci de clarté et de focalisation. Elle indique les résultats effectifs par rapport à l'objectif de l'année. Un codage par couleur est utilisé – vert/jaune/rouge et bleu -- pour représenter les résultats supérieurs aux objectifs de plus de 10 %. La fiche de rendement doit également indiquer les objectifs pour l'année suivante et un objectif indicatif sur un horizon à 5 ans – afin de connaître l'orientation future générale du ministère et de l'inciter à anticiper.

La troisième partie résume la gestion des ressources du ministère sous la forme d'un encadré. Pour l'année examinée et les deux années précédentes, elle indique le respect du budget au plan des dépenses d'exploitation et d'investissement, à savoir le pourcentage de crédits employés au cours de l'année. Le deuxième encadré illustre la variation, positive ou négative, de la VEN de ce ministère. Le troisième encadré indique les effectifs du ministère et leur évolution en pourcentage d'une année sur l'autre.

La quatrième partie analyse les principales stratégies et initiatives du ministère pour les 5 prochaines années ou plus. L'objectif est de favoriser un état d'esprit axé sur l'avenir au sein des entités publiques. Là encore, elle prend la forme d'une énumération d'une longueur analogue à celle de la première partie.

La cinquième partie est un encadré qui résume l'excellence organisationnelle et l'innovation. Elle fait référence à la certification du ministère selon des normes du type ISO-9001, etc. et est assortie d'un objectif et d'un résultat effectif pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.

160. Dans la perspective de l'adoption d'une approche axée sur les mesures d'impact, on peut craindre que ces mesures ne suffisent pas à promouvoir l'amélioration. La mortalité infantile est par exemple l'une des principales mesures d'impact pour le ministère de la Santé. À l'heure actuelle, la mortalité infantile à Singapour est la deuxième plus faible au monde. Dans de tels cas, la pratique consiste à analyser fréquemment les indicateurs pour s'assurer qu'ils sont toujours aptes à favoriser un progrès. Cela implique nécessairement de se concentrer sur des mesures d'impact plus spécifiques, en renonçant à un indicateur d'impact global, et/ou d'utiliser un plus grand nombre d'indicateurs, quitte à ce que le degré d'utilité de chacun soit moindre.

161. Il convient de remarquer que les informations sur le rendement et sur les résultats ne conditionnent pas les salaires. En revanche, les primes sont déterminées par les évaluations de rendement.

FONDS CENTRAL DE PRÉVOYANCE**Taux de cotisation obligatoires**

162. Le Fonds central de prévoyance (FCP) est financé par les charges sociales obligatoires des employeurs et des employés. Le taux de cotisation cumulé est actuellement de 33 % – 20 % payés par l'employé et 13 % par l'employeur.

163. Les taux de cotisation ont varié et ont été utilisés comme instrument de politique économique au fil du temps. Ils étaient par exemple de 50 % du salaire (supportés à part égale par l'employeur et l'employé) dans les années 80, avant que le taux de cotisation patronale soit réduit de 15 à 10 % en réaction à la récession économique, afin de maintenir la compétitivité de Singapour.

164. Le taux de cotisation varie également par tranche d'âge – il baisse considérablement pour les personnes âgées de 55 ans et plus afin d'encourager l'embauche de travailleurs âgés et de les maintenir ainsi sur le marché du travail.

165. Les cotisations, ainsi que les intérêts versés et les retraits, sont déductibles des impôts. Par conséquent, les cotisations sont plafonnées afin d'empêcher qu'elles soient utilisées comme mécanisme d'évasion fiscale.

166. Le FCP est responsable de la collecte des cotisations salariales, ce qui signifie qu'elles ne sont pas recouvrées par le système fiscal.

Trois comptes

167. Chaque adhérent possède trois comptes personnels – logement, retraite, maladie⁷ – auprès du Fonds central de prévoyance où sont versées les cotisations. Ces comptes sont la propriété personnelle du membre et les soldes restants alimentent la succession au décès. Différentes fractions du total des cotisations, variables selon la tranche d'âge, sont affectées à chacun de ces trois comptes.

168. Pour la tranche d'âge principale, le taux de cotisation de 33 % est crédité aux trois comptes selon la répartition suivante :

Compte Logement	20 %
Compte Retraite	6 %
Compte Maladie	7 %

169. Il est frappant de constater que le compte Logement reçoit près des deux tiers du total des cotisations. Lorsque les taux de cotisation au FCP ont été réduits dans les années 80, la fraction allouée au compte Retraite a supporté l'essentiel de la baisse. Le compte Logement a été largement épargné. Les cotisants peuvent également utiliser leur compte Retraite pour payer leurs dépenses de logement dans

⁷ Ces termes sont utilisés pour faciliter la compréhension. Les appellations officielles des trois comptes sont Ordinaire, Spécial et MediSave. Ces appellations ne sont pas correctes dans la mesure où le compte Logement (ordinaire) peut être utilisé à d'autres fins (retraite), comme l'explique cette annexe.

certaines circonstances. Cette possibilité reflète l'importance accordée à l'accession à la propriété par les responsables politiques de Singapour. Le ministère chargé du logement a remarqué que la politique d'acquisition du logement « a renforcé notre cohésion sociale et notre sentiment d'appartenance à ce pays. »

170. Outre les cotisations obligatoires, les adhérents peuvent verser des cotisations complémentaires facultatives pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille proche, sous réserve d'un plafond.

171. Le gouvernement utilise également les excédents budgétaires pour « compléter » les comptes individuels. Par le passé, le même montant était crédité aux comptes de tous les membres. Depuis peu, les membres les plus pauvres bénéficient de versements plus élevés. Néanmoins, il s'agit là de décisions uniques et au cas par cas, et non d'une caractéristique universelle du système de FCP.

Taux d'intérêt

172. Un taux d'intérêt nominal qui est rattaché au taux d'intérêt servi sur les dépôts bancaires à *court terme* est appliqué aux soldes des comptes. La formule est basée sur une pondération des taux d'intérêt sur les comptes d'épargne remboursables sur demande (20 %) et les dépôts à échéance fixe à 12 mois (80 %) pratiqués par les grandes banques locales. Elle est révisée tous les trimestres.

173. Le Fonds central de prévoyance garantit le versement d'intérêts au taux annuel minimum de 2,5 % sur les soldes du compte Logement. Les soldes des comptes Retraite et Maladie génèrent un rendement supplémentaire supérieur de 1,5 % au taux payé sur les soldes du compte Logement.

174. Ces faibles niveaux d'intérêt sont compensés par les avantages fiscaux offerts par le FCP et par les conditions privilégiées décrites ci-dessous.

Compte Logement

175. Environ 84 % des Singapouriens vivent dans des logements publics. Ils sont pratiquement tous occupés par leur propriétaire en vertu d'un bail de 99 ans octroyé par la Commission du logement et du développement (*Housing and Development Board*, HDB), qui administre le parc de logements.⁸

176. Les membres du FCP peuvent retirer leurs fonds accumulés sur leurs comptes Logement et souscrire un prêt immobilier en vue d'acquérir une habitation. Ils peuvent continuer d'utiliser leur cotisation périodique au compte Logement pour rembourser leur crédit mensuel ; le remboursement du prêt n'impose donc pas de charge financière supplémentaire dès lors que la cotisation mensuelle au compte Logement est suffisante pour couvrir le crédit.

177. La HDB – qui entretient une relation symbiotique avec le FCP dans ce domaine – octroie des prêts à conditions privilégiées pour l'achat du premier logement. Environ 90 % des Singapouriens répondent aux critères fixés pour ces prêts. Le taux d'intérêt correspondant est supérieur de 0,1 % au taux d'intérêt versé sur les soldes FCP. La durée de ces prêts peut atteindre 30 ans.

178. Les prêts successifs ne bénéficient pas de taux privilégiés. Par le passé, la HDB octroyait également des prêts aux taux d'intérêt du marché aux acquéreurs de logement qui ne remplissaient pas les conditions pour bénéficier de prêts privilégiés. Toutefois, cette pratique a cessé en janvier 2003, lorsque le marché des prêts de la HDB s'est ouvert aux banques commerciales.

179. En plus du taux d'intérêt privilégié, plusieurs systèmes d'aide au logement sont gérés par le FCP afin de favoriser l'accession à la propriété. Ce sont des paiements forfaitaires crédités au compte

⁸ Le bail de 99 ans couvre l'appartement proprement dit. Le terrain et les parties communes restent la propriété de la HDB.

Logement du FCP et utilisés pour faciliter l'acquisition d'un logement en réduisant le montant du prêt de financement requis.

Encadré 12. Aides au logement du FCP

- Les couples mariés peuvent bénéficier d'un prêt de 30 000 S\$ à l'âge de 21 ans. Les célibataires admissibles âgés d'au moins 35 ans reçoivent environ un tiers de cette somme.
- 10 000 S\$ supplémentaires sont accordés aux couples mariés qui choisissent un appartement situé dans un rayon de 2 km du lieu de résidence de leurs parents.
- Les familles à bas revenu dont au moins un membre a exercé un emploi sans interruption au cours des deux années précédentes peuvent prétendre à une aide spéciale pouvant atteindre 20 000 S\$. Le plafond de revenu pour cette aide est libéralement établi, de sorte que près de la moitié des premiers acquéreurs y ont droit.

180. À la fin de leur vie professionnelle, les adhérents auront remboursé leur prêt logement en totalité et seront libérés de cette charge financière pour leur retraite. La cotisation obligatoire totale au FCP est alors réduite et le compte Logement n'est plus alimenté.

181. La part des économies FCP des adhérents consacrée au logement au cours de leur vie active est telle que beaucoup d'entre eux se retrouvent « riches en actifs et pauvres en espèces » au moment de leur retraite. En réaction, le gouvernement encourage les prêts hypothécaires inversés et incite les personnes âgées à vendre leurs appartements et en acquérir de plus petits.

182. Il faut souligner que les adhérents ne sont pas obligés d'utiliser leur compte Logement pour acquérir un logement. Ils peuvent laisser leur argent sur le compte producteur d'intérêt jusqu'à leur départ en retraite. Ils peuvent également transférer leurs cotisations sur leur compte Retraite, à concurrence de la « somme minimale » (voir ci-dessous), qui génère un taux d'intérêt plus élevé. Ils peuvent également investir une partie de leurs cotisations dans des options de placement décrites ci-dessous.

Compte Retraite

183. Les autorités de Singapour ont, dès le départ, rejeté le régime par répartition adopté par de nombreux pays de l'OCDE pour financer les prestations de retraite. Chaque personne doit constituer une épargne personnelle tout au long de sa vie professionnelle pour pouvoir vivre sur ces fonds au cours de sa retraite. Cela évite également les problèmes d'inégalité entre générations.

184. Comme indiqué ci-dessus, le compte Retraite du FCP verse des intérêts supérieurs de 1,5 % au compte Logement. Environ un cinquième du total des cotisations est crédité au compte Retraite, et ce pourcentage augmente depuis quelques années.

185. L'âge officiel de départ en retraite est 62 ans. Néanmoins, on peut théoriquement bénéficier de l'épargne FCP dès 55 ans, qui était auparavant l'âge officiel de départ en retraite à Singapour. Au lieu d'aligner l'âge du versement des prestations sur l'âge officiel de départ en retraite, un système de « sommes minimales » a été instauré, permettant de faire la jonction entre les deux.

186. Cette « somme minimale » est actuellement de 90 000 S\$ mais sera progressivement portée à 120 000 S\$ (en dollars de 2003) en 2013. Ce montant permettra de verser une rente mensuelle aux retraités à partir de 62 ans jusqu'à épuisement de la somme. Comme l'explique le comité du FCP, « un Singapourien âgé de 62 ans aujourd'hui peut espérer vivre encore 20 ans en moyenne. Les versements mensuels dureront une vingtaine d'années pour la plupart des membres, à compter de leur départ en retraite à l'âge de 62 ans. » La somme de 90 000 S\$ génère un revenu mensuel de 711 S\$ pendant 20 ans. Cela représente environ un tiers du salaire moyen actuel à Singapour.

187. À 55 ans, les membres du FCP disposent de trois options pour investir leur somme minimale FCP :

- Acquérir une rente viagère auprès d'une compagnie d'assurance participante
- L'investir auprès d'une banque participante
- La laisser dans le FCP

188. Si un membre du FCP achète une rente viagère, il recevra un revenu mensuel toute sa vie à partir de 62 ans. S'il place sa somme minimale FCP auprès d'une banque participante ou du FCP, il recevra un revenu mensuel à partir de l'âge de 62 ans jusqu'à ce que la somme minimale soit épuisée. La plupart des membres choisissent de laisser leur argent auprès du FCP.

189. Si le solde d'un membre sur son compte Retraite est inférieur à la somme minimale, il peut transférer de l'argent de son compte Logement (éventuel) et hypothéquer son logement (s'il en possède un) afin de compenser le déficit. Quarante pour cent des membres du FCP disposent de fonds suffisants pour placer la somme minimale à l'âge de 55 ans.

190. Toute somme placée sur les comptes Logement et Retraite qui dépasse la somme minimale – et le « montant obligatoire » devant être crédité au compte Maladie (voir ci-dessous) – peut être retirée à l'âge de 55 ans.

191. Certains responsables se demandent si les cotisations figurant sur les comptes Retraite du FCP seront suffisantes pour assurer durablement une retraite convenable. En effet, une très grande part du total des cotisations du FCP est consacrée au logement. L'augmentation de la fraction des cotisations affectée au compte Retraite et l'élévation progressive des sommes minimales sont autant de mesures prises afin de répondre à ces préoccupations.

Encadré 13. Autres options de placement

En 1997, le FCP a introduit le Plan d'investissement FCP qui permet à ses membres d'utiliser les soldes éventuels de leurs comptes Logement et Retraite pour investir dans une sélection d'instruments financiers et dans des biens immobiliers non occupés par leur propriétaire. Ces instruments financiers incluent des dépôts à échéance fixe, des obligations d'État de Singapour, des obligations émises par les commissions statutaires, des obligations garanties par le gouvernement de Singapour, des rentes et des polices d'assurance mixte. Les soldes peuvent également être investis dans des actions de sociétés. Toutefois, des critères stricts s'appliquent à l'utilisation des fonds placés sur le compte Retraite en vue de tels investissements (une sélection d'indices larges uniquement). En revanche, les critères applicables aux fonds du compte Logement sont plus souples.

Le recours à ces autres options de placement est étonnamment limité, puisqu'un quart seulement des membres en fait usage. Les adhérents ne semblent pas avoir confiance dans leurs talents d'investisseur ou ne souhaitent pas risquer leur épargne. Ils préfèrent conserver leurs fonds auprès du FCP et percevoir les intérêts garantis sans risque.

Compte Maladie

192. La situation sanitaire des Singapouriens est excellente – Singapour enregistre l'une des espérances de vie les plus élevées et l'un des taux de mortalité infantile les plus faibles au monde. Dans le même temps, avec 3,8 % du PIB, le total des dépenses de santé est très faible au regard des normes internationales. Les dépenses publiques ne représentent qu'un tiers de ce montant, soit 1,2 % du PIB.

193. Le financement du système de santé à Singapour est basé sur la responsabilité individuelle et l'autonomie. Les patients prennent eux-mêmes en charge une large partie de leurs dépenses de santé. Ce principe vise à prévenir les gaspillages et l'utilisation abusive du système et à éviter une surconsommation des services de santé.

194. Pour aider les particuliers à faire face à leurs dépenses de santé, un compte Maladie a été ajouté au système FCP en 1984. À l'heure actuelle, environ un cinquième du total des cotisations au FCP alimente ce compte, soit l'équivalent de la fraction allouée au compte Retraite.

195. Les membres peuvent utiliser leurs fonds sur le compte Maladie pour couvrir leurs frais personnels d'hospitalisation ou ceux de membres de leur famille proche. Des limites de retrait spécifiques sont fixées pour les frais d'hôpital et les opérations chirurgicales. Ces limites sont conformes aux coûts des soins de base dispensés. Toute prestation supplémentaire doit être supportée directement par le patient. Cette disposition vise à prévenir l'épuisement prématuré des comptes, à encourager les patients à choisir les formules d'hospitalisation adaptées à leurs moyens financiers et à exercer un contrôle sur l'inflation des dépenses médicales.

196. Outre les dépenses d'hospitalisation, les avoirs sur le compte Maladie peuvent servir à payer certains traitements ambulatoires. Cette faculté est toutefois utilisée avec beaucoup de prudence et uniquement pour les traitements ambulatoires onéreux, tels que la chimiothérapie, la radiothérapie et les maladies chroniques comme le diabète. Le compte Maladie ne peut pas servir à payer les visites des médecins ou les consultations externes. Ces frais sont à la charge du patient, pour les raisons indiquées ci-dessus.

197. Les membres peuvent également utiliser leur compte Maladie pour souscrire des contrats d'assurance contre les risques de maladies très graves et les frais médicaux très élevés.

198. Il est intéressant de constater que les montants pouvant être conservés sur les comptes Maladie sont plafonnés, afin d'empêcher une prudence excessive de la part des adhérents et l'accumulation de sommes qui dépasseraient des dépenses raisonnables et prévisibles.

199. À l'âge de 55 ans, lorsque les fonds d'épargne du FCP (comptes Logement et Retraite) peuvent être retirés, les membres sont tenus de conserver un montant obligatoire sur leur compte Maladie. Cette mesure leur permet de disposer d'un montant d'économies suffisant pour pouvoir faire face à leurs besoins en soins de santé pendant leur vieillesse.

200. Ce montant obligatoire est actuellement fixé à 8 300 S\$ et augmentera chaque année jusqu'à atteindre 25 000 S\$ (en dollars de 2003) d'ici 2013. Ce montant vient s'ajouter à la somme minimale sur le compte Retraite.

<i>Encadré 14. Montant obligatoire et somme minimale</i>		
	Aujourd'hui	2013 (en dollars de 2003)
Compte Retraite	90 000 S\$	120 000 S\$
Compte Maladie	8 300 S\$	25 000 S\$

201. Si l'Avoir sur le compte Maladie est insuffisant, le solde du compte Retraite qui dépasse la somme minimale doit être transféré sur le compte Maladie. Si le solde du compte Maladie dépasse la somme minimale, la différence sera transférée au compte Retraite du membre.

202. Il est à noter que le gouvernement gère un fonds distinct – *Medifund*, un fonds de dotation – dont les intérêts servent à payer les soins médicaux des patients privés de ressources.