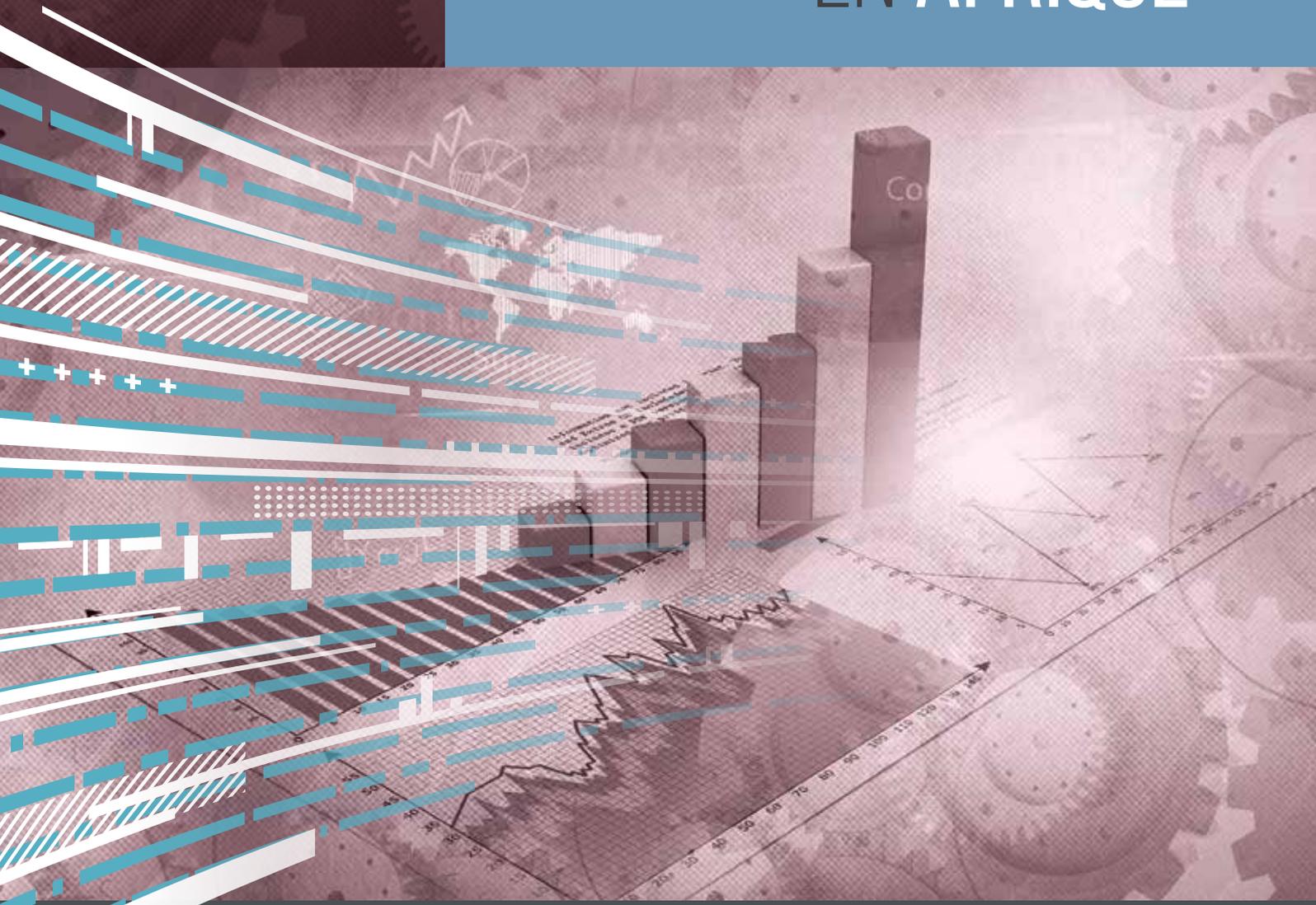


PRATIQUES ET PROCÉDURES BUDGÉTAIRES 2015 EN AFRIQUE



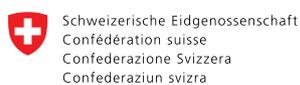
ANALYSE TRANSNATIONALE SUR LES
RÉFORMES ET L'ÉTAT DU SYSTÈME DE GFP

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

REMERCIEMENTS

CABRI tient à remercier les pays participants et les partenaires du développement pour le temps consacré et les contributions apportées qui ont rendu possible la réalisation de ces rapports. Nous adressons des remerciements particuliers aux hauts fonctionnaires du budget du Bénin, du Botswana, du Burkina Faso, du Burundi, de la République centrafricaine, des Comores, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, de la Guinée, du Kenya, du Lesotho, de Madagascar, du Mali, de Maurice, de la Namibie, du Niger, des Seychelles, de la Sierra Leone, de l'Afrique du Sud, de Zanzibar, de la Gambie, de la Tunisie et de l'Ouganda, pour leurs précieuses contributions. La recherche et les rapports ont été financés avec l'aimable soutien de la Banque africaine de développement, d'UK Aid from the British People et du Secrétariat d'État suisse à l'économie. Les résultats et les conclusions contenues dans ces rapports ne reflètent pas nécessairement leurs positions ou politiques.



Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa



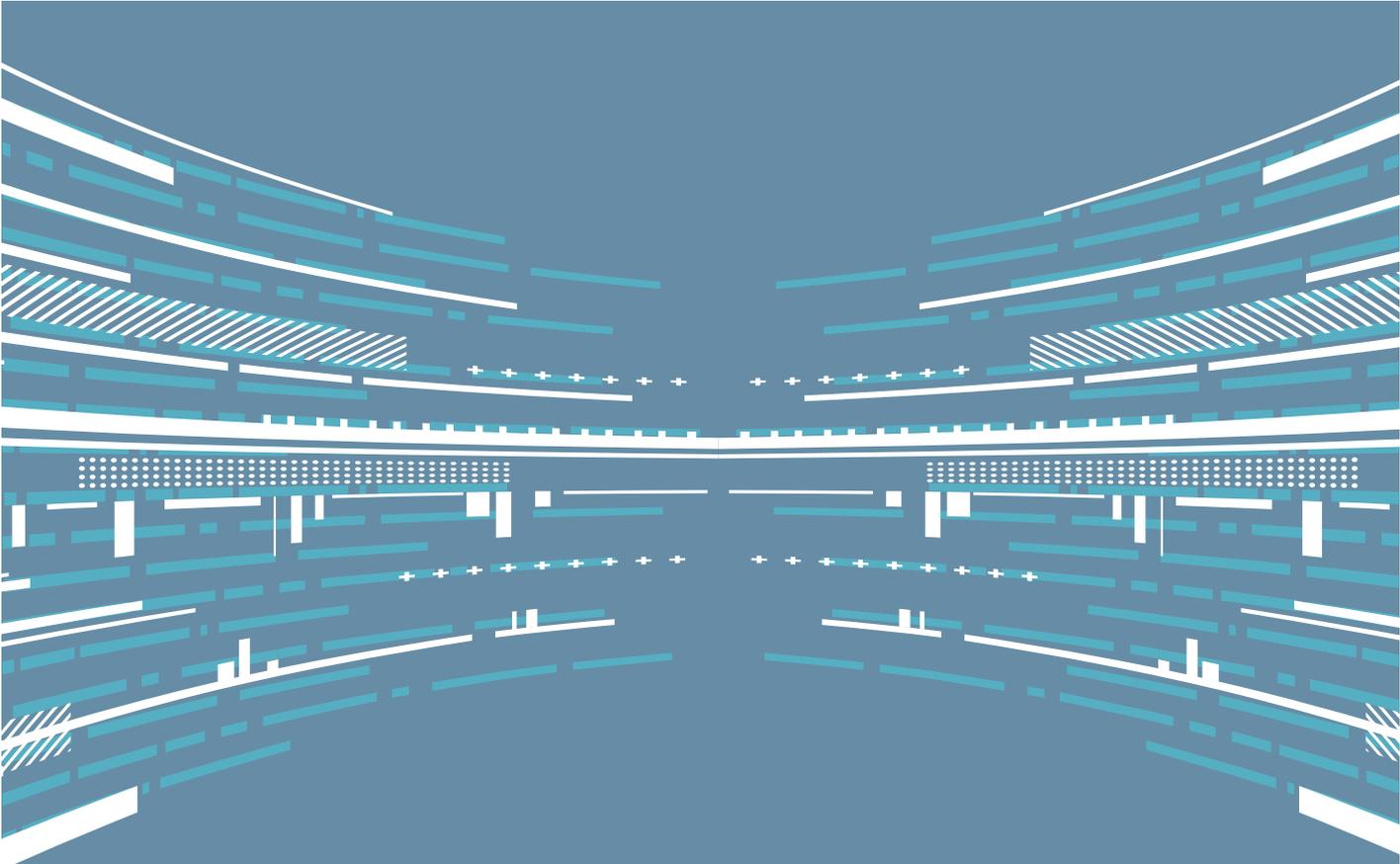
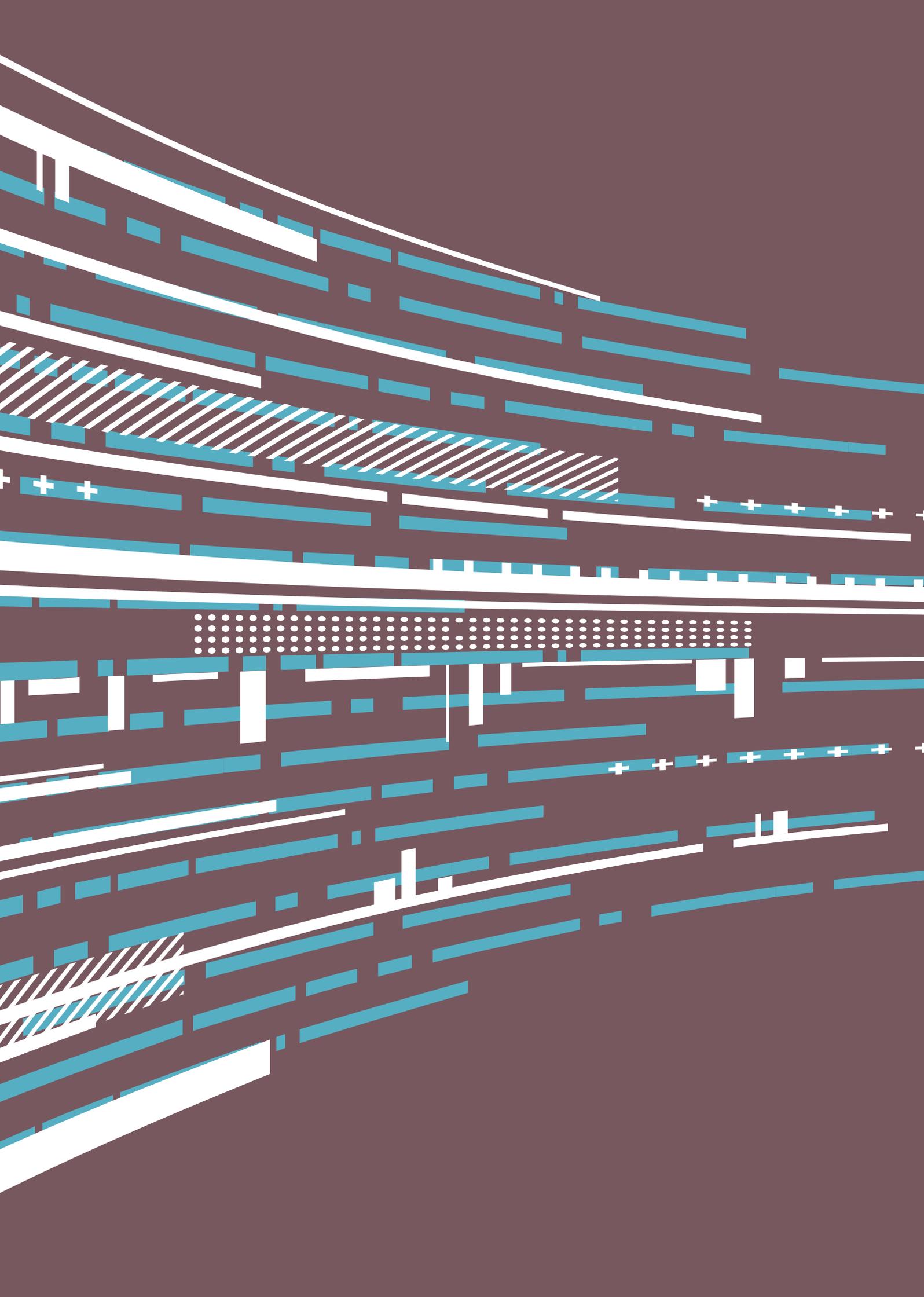


Table des matières

À propos de cette enquête	01
Analyse transnationale sur les réformes et l'état du système de GFP	02
Réflexions finales	06



À PROPOS DE CETTE ENQUÊTE

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est une organisation inter-gouvernementale qui offre aux ministères africains des Finances et de la Planification/du Plan une plateforme pour l'apprentissage et l'échange entre pairs. La disponibilité d'informations comparatives sur la manière dont les systèmes budgétaires fonctionnent à travers le continent africain enrichit cet échange de connaissances.

L'enquête sur les pratiques et les procédures budgétaires (PPB) fournit à CABRI un tableau général de l'état de la budgétisation en Afrique. Elle contribue au Pôle de CABRI en matière de connaissances sur la GFP, par le biais duquel CABRI crée une base de données probantes sur la gestion des finances publiques en Afrique.

En 2008, CABRI s'est associée à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour effectuer la première enquête PPB sur 26 pays africains. CABRI a réalisé une deuxième enquête en 2015, en adaptant l'enquête de 2008 afin qu'elle se rapporte davantage au contexte africain.

Le processus de l'enquête s'est déroulé de janvier à septembre 2015, impliquant les 23 pays suivants : l'Afrique du Sud, le

Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Mali, Maurice, la Namibie, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine (RCA), les Seychelles, la Sierra Leone, la Tanzanie (Zanzibar) et la Tunisie. Ce groupe représente 60 pour cent des pays qui participent activement aux activités de CABRI.

Ce sont des hauts fonctionnaires du ministère des Finances de chaque pays qui ont répondu à l'enquête. Ensuite, les réponses de chaque pays ont été vérifiées par une équipe d'examineurs indépendants.¹ Les commentaires formulés par les examinateurs ont été communiqués aux pays ayant répondu, en amont de l'atelier de validation, qui s'est tenu en juillet 2015. Les pays qui n'y ont pas participé, ont été en mesure de discuter des commentaires des examinateurs via courriel. Les données figurant dans cette série de documents sont présentées telles que convenues par les pays ayant participé à ce processus, sauf indication contraire.

Bien que l'échantillon de 23 pays nous permette de comparer les pratiques des pays et de déterminer certaines corrélations entre les indicateurs de performances budgétaires, les possibilités d'utiliser les régressions statistiques restent

L'ANALYSE DE L'ENQUÊTE EST COMMUNIQUÉE DANS LES SEPT DOSSIERS D'INFORMATION SUIVANTS :

1. Le processus du budget de l'exécutif : plus long certes mais s'est-il amélioré pour autant ?
2. Comprendre les pratiques de gestion budgétaires et fiscales en Afrique
3. Aperçu des pratiques de dépenses en Afrique
4. Le défi des assemblées législatives : le pouvoir sans information ou l'information sans pouvoir.
5. Examiner la taille et les pouvoirs des ministères des Finances
6. Gérer l'aide dans un contexte de pénurie de données
7. Analyse transnationale sur les réformes et l'état du système de GFP.

limitées. Les corrélations soulignées dans les rapports n'établissent pas forcément des liens de causalité entre les pratiques budgétaires et les résultats des finances publiques. Une recherche plus détaillée sur les résultats de l'enquête peut permettre de préciser le rapport entre les pratiques et les procédures budgétaires d'une part, et les politiques et les résultats budgétaires d'autre part.

¹ La société de conseil Mokoro Limited, a aidé à l'administration de l'enquête, au nettoyage (à l'épuration) des données et à l'analyse préliminaire des résultats.

ANALYSE TRANSNATIONALE SUR LES RÉFORMES ET L'ÉTAT DU SYSTÈME DE GFP

Au cours des 20 dernières années, les pays ont adopté un large éventail de réformes de la gestion des finances publiques (GFP) qui visent à renforcer la prestation des services publics et à réaliser la croissance et le développement économiques durables. Parmi celles-ci, figurent les règles budgétaires, les cadres budgétaires à moyen terme, les techniques de gestion des risques budgétaires et la budgétisation axée sur les performances.²

L'enquête PPB a mis l'accent sur les pratiques budgétaires et le degré d'influence exercé par ces réformes sur le paysage de GFP dans les pays africains. Les résultats ont démontré que les pays participants partagent la même compréhension des normes mondiales actuelles de bonnes pratiques en matière de gestion financière et qu'ils se sont mieux conformés à ces normes entre 2008 et 2015.

Ce dossier d'information, le dernier de la série, souligne les principales tendances des pratiques signalées tout au long

du cycle budgétaire et en son sein. Il examine chacune des phases du cycle du budget de l'exécutif et les pratiques en ce qui concerne les institutions principales chargées de faire respecter l'obligation de rendre compte, y compris les assemblées législatives et l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.



LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

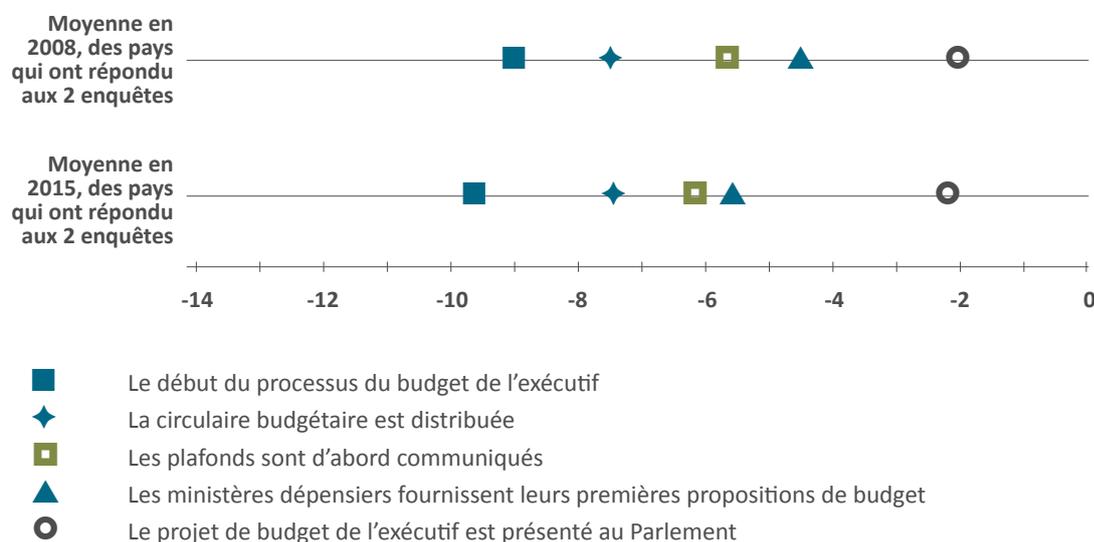
L'enquête a examiné la durée du processus de préparation du budget de l'exécutif, de la première étape à la présentation au parlement, ainsi que les diverses étapes critiques du processus et l'intervalle de temps entre chacune d'entre elles.

La plupart des pays commencent le processus du budget de l'exécutif par la

préparation de projections macroéconomiques. L'une des étapes communes qui suivent est la communication de circulaires budgétaires et de plafonds aux ministères dépen- siers afin qu'ils puissent préparer leurs propositions de budget. Bien que certains pays communiquent leurs plafonds budgétaires plus tard au cours du processus, la majorité d'entre eux, le font avant que les ministères dépen- siers ne soumettent leurs propositions de budget. En fait, seuls trois pays autorisent toujours leurs ministères dépen- siers à faire des propositions sans qu'aucune contrainte ne leur soit imposée.

La plupart des pays exigent également des stratégies de dépenses à moyen terme de la part des ministères dépen- siers/sectoriels, qui sont fréquemment présentées en même temps que les propositions de budget des ministères dépen- siers ou après. Une minorité parmi les rares pays requérant la soumission de ces stratégies avant les propositions de budget détaillé, les exige avant la communication

² Cangiano, M., Currestine, R. & Lazare, M. (2013). Public Financial Management and its Emerging Architecture. Fonds monétaire international.

FIGURE 1 Modifications du calendrier et de la séquence du processus budgétaire, 2008 par rapport à 2015

des plafonds. En général, le processus budgétaire se déroule sur une période de six à neuf mois. Les processus du budget de l'exécutif ont tendance à accorder plus de temps aux ministères des Finances pour le traitement des propositions de budget soumises par les ministères dépensiers qu'à ces derniers pour le rassemblement des propositions. Cet écart s'est creusé entre 2008 et 2015, malgré en moyenne un début plus précoce du processus budgétaire et une augmentation d'environ un mois de la durée du processus budgétaire (voir Figure 1). Des détails supplémentaires sur le calendrier et les étapes communes du processus de préparation du budget de l'exécutif se trouvent dans le Dossier d'information n° 1 « Le processus du budget de l'exécutif : plus long, mais s'est-il amélioré pour autant ? ».



INSTITUTIONS MACRO-BUDGÉTAIRES

Les pays africains enquêtés ont introduit une série de réformes dans le but de renforcer la discipline budgétaire et de gérer le risque budgétaire. Celles-ci comprennent l'utilisation :

- d'analyses de sensibilité budgétaire ;
- d'analyses de soutenabilité de la dette ;
- de cadres budgétaires à moyen terme et d'objectifs (cibles) budgétaires ; et,
- de règles budgétaires.

Presque tous les pays combinaient au moins trois des quatre

pratiques en place : l'analyse de soutenabilité de la dette étant la pratique la moins souvent évoquée et l'utilisation des règles budgétaires étant la pratique la plus souvent mentionnée, bien que la nature de ces règles diffère d'un pays à l'autre. La plupart des pays utilisent des règles permanentes qui sont « prévues » par la loi ou des objectifs de convergence régionaux, tandis que les pays restants définissent les règles par le biais de la procédure budgétaire soit pour un an soit de manière glissante à moyen terme.

Les pays semblent s'orienter au fil du temps vers l'utilisation accrue de ces quatre principales réformes budgétaires – un tiers des pays ayant répondu à l'enquête PPB en 2008 et en 2015³, a adopté une analyse de sensibilité budgétaire depuis 2008, et plus de la moitié des pays ayant répondu aux deux enquêtes ont maintenu

³ Quinze pays ont répondu aux questions portant sur l'analyse de sensibilité budgétaire dans les deux enquêtes de 2008 et de 2015.

leurs pratiques. Toutefois, la couverture et les types de règles budgétaires utilisés, les variables utilisées pour les analyses de sensibilité budgétaire ainsi que la couverture et l'horizon des analyses de soutenabilité de la dette, varient énormément. De plus amples détails au sujet des pratiques de viabilité des finances publiques des pays enquêtés se trouvent dans le Dossier d'information n° 2 « Comprendre les pratiques de gestion des finances publiques en Afrique ».



GESTION DES DÉPENSES

Les caractéristiques communes de la planification des dépenses dans le processus du budget de l'exécutif comprennent l'utilisation des perspectives pluriannuelles, l'adoption de plafonds descendants et l'utilisation des informations sur la performance. La plupart des pays utilisent l'ensemble des trois mécanismes. L'intégration des dépenses d'investissements et ordinaires dans la formulation du budget était également courante, mais moins fréquente que l'utilisation des perspectives pluriannuelles et des informations sur la performance.

Les pratiques de gestion des dépenses en cours d'exercice des pays ont également montré certaines similitudes. La plupart des pays ont des comptes uniques du Trésor en place, avec une couverture exhaustive – en

d'autres termes, le système n'exclut pas les principaux comptes. Parmi les pays qui excluent certains comptes, l'exclusion la plus courante est celle des comptes de devises.

Généralement, les pays ont aussi établi des règles sur les modifications apportées aux dépenses votées par les agences dépensières. Aucun pays n'autorise les agences dépensières à redéployer des fonds entre des objectifs de dépenses ou à dépasser les crédits sans restrictions. Les restrictions imposées sur le transfert de fonds comprennent l'approbation par le ministère des Finances et/ou les limites appliquées au montant ou au type de fonds qui peut être réaffecté. Le dépassement des crédits était généralement autorisé à des fins d'urgence uniquement ou jusqu'à un plafond spécifique. Plus de la moitié des pays interrogés a indiqué que l'exécutif peut compresser ou supprimer une dépense approuvée, bien que la plupart d'entre eux aient incorporé une disposition selon laquelle la réduction du financement doit être régularisée par le parlement.

Les contrôles de dépenses ex ante exercés par le ministère des Finances semblent toujours être la norme en Afrique. Dans presque tous les pays ayant répondu à l'enquête, les ministères des Finances ont exercé une ou plusieurs formes de contrôle ex ante. Parmi ceux-ci, environ la moitié applique tous les contrôles de dépenses au niveau du ministère des Finances. Les contrôles courants du ministère des Finances comprennent l'autorisation préalable des engagements ou des ordres de paiement, les débloquages limités de trésorerie et la

capacité d'arrêter les paiements. Les sanctions s'avèrent une contremesure utile si les contrôles sont transgressés, mais la plupart des pays n'ont pas recours aux sanctions, ou les appliquent rarement si elles existent.

Fait intéressant, parmi les pays qui ont des processus distincts de planification de leurs budgets d'investissement et de fonctionnement, très peu exécutent leur budget d'investissement dans une unité différente ou utilisent un processus différent pour le budget de fonctionnement (ordinaire). Le Dossier d'information n° 3 « Aperçu des pratiques de dépenses en Afrique » apporte des précisions sur les contrôles de dépenses en cours d'exercice.



TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE

Le reporting budgétaire (ou présentation des rapports budgétaires) en cours d'exercice s'est fortement amélioré, bien que le calendrier et la fréquence varient dans chaque pays. La plupart des pays publient leurs rapports mensuellement, tandis que les autres les publient trimestriellement, voire de manière moins fréquente. Entre 2008 et 2015, un tiers des pays qui publient des rapports en cours d'exercice ont augmenté leur fréquence.

Cependant, les bonnes pratiques en ce qui concerne le cadre budgétaire, les processus



de préparation du budget et d'exécution du budget dans le cadre de l'exécutif font défaut dans de nombreux pays. Par exemple, la plupart des pays accordent à leur parlement moins de deux mois pour examiner le budget, malgré le fait que ce délai corresponde au standard minimum défini par les normes internationales, telles que celles établies par le Code de la transparence des finances publiques du FMI. Seuls quelques pays accordent un délai de plus de deux mois.

Trop peu de parlements en Afrique reçoivent suffisamment d'informations sur le projet de budget de l'exécutif pour pouvoir en débattre de manière éclairée. De nombreux pays fournissent moins de la moitié des éléments d'informations budgétaires qui sont indispensables à la transparence budgétaire de leurs

projets de budget de l'exécutif. Bien que ces informations soient disponibles au sein de l'exécutif, elles ne sont pas toujours transmises aux assemblées législatives. Par exemple, bien que presque tous les pays aient indiqué effectuer des analyses de sensibilité budgétaire, la moitié d'entre eux seulement fournit ces informations au parlement.

Certains pays sont à la traîne en ce qui concerne les normes de bonnes pratiques établies par le biais du Code de transparence des finances publiques et les normes internationales des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Très peu de pays ont indiqué que le chef de leur institution supérieure de contrôle des finances publiques est irrévocable (garantie d'emploi), qu'il peut déterminer indépendamment le programme

d'audit et qu'il est libre de recruter, licencier et rémunérer le personnel sur la base du mérite et en dehors des règles de la fonction publique. La plupart des institutions supérieures de contrôle des finances publiques doivent présenter un rapport aux assemblées législatives, mais seulement quelques-unes d'entre elles soumettent également un rapport à l'exécutif ou au conseil des ministres. Cependant, dans la plupart des pays, les rapports de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques sont toujours publiés.

Des informations complémentaires sur les pratiques des pays en matière d'obligation de rendre compte et de transparence figurent dans le Dossier d'information n° 4 « Le défi des assemblées législatives : le pouvoir sans information ou l'information sans pouvoir ».

RÉFLEXIONS FINALES

Ce dossier d'information a mis en exergue plusieurs domaines dans lesquels les pays convergent vers de bonnes pratiques acceptées ; toutefois, il convient de noter que les résultats de l'enquête présentent un intérêt limité pour comprendre les pratiques de chaque pays.

Cette enquête fournit une analyse descriptive, sur la base de formulations standardisées. Bien que certaines questions aient permis aux pays de décrire leurs pratiques de l'enquête, la plupart des questions demandaient aux pays de sélectionner une ou plusieurs réponses toutes faites (pré-rédigées). Les réponses standardisées permettent une analyse quantitative, mais ne tiennent pas compte des différences de nuances entre les pratiques des pays. Elles exigent des enquêtés qu'ils interprètent leurs pratiques spécifiques par rapport aux options fournies et qu'ils choisissent la meilleure option. L'utilisation d'un glossaire relatif à l'enquête et de processus de validation – notamment, les processus d'atelier de validation, d'examen par les pairs et de demandes d'informations ainsi que la validation des dossiers d'information par

les personnes ayant répondu à l'enquête – a contribué à normaliser la manière dont les enquêtés ont interprété les termes utilisés dans les options de réponse fournies. Malgré cela, la pratique dans chaque pays diffère, dans une certaine mesure, des options normalisées prévues, au moins pour quelques-unes des questions.

En outre, les résultats de l'enquête seuls ne suffisent pas à déterminer si les pratiques signalées par un pays sont aussi fonctionnelles ; en d'autres termes, si elles se traduisent par de meilleurs résultats en matière de discipline budgétaire, d'affectation et d'utilisation des ressources, ainsi que de crédibilité budgétaire et de redevabilité. Les pays et les partenaires du développement sont de plus en plus nombreux à admettre que l'exigence formelle d'une pratique ne signifie pas nécessairement qu'elle soit suivie. Et même lorsque les pratiques sont respectées, elles n'entraînent pas forcément des améliorations, souvent parce que le fait de simuler simplement ce qui est considéré comme une bonne pratique peut ne pas aborder les problèmes systémiques connexes ou plus graves.⁴

Les informations se sont avérées rares, lorsque l'enquête a tenté de déterminer à quel point les pratiques étaient systématiquement suivies, ou comment ces pratiques affectent les volumes de fonds. Ce constat révèle que, bien que les résultats de l'enquête fournissent des informations comparables sur les pratiques et les procédures budgétaires en Afrique, comprendre dans quelles circonstances les pratiques sont fonctionnelles nécessitera de poursuivre les travaux. Les résultats de l'enquête PPB guideront le travail de CABRI, qui cherche à mieux comprendre pourquoi et comment les contextes spécifiques encouragent des systèmes fonctionnels de GFP.

⁴ Pour une analyse du moment où les processus et procédures budgétaires peuvent être considérés comme fonctionnels, voir M Andrews, M Cangiano, N Cole, P De Renzio, P Krause & R Seligmann (2014), « This is PFM », Document de travail du CID, n° 285, juillet 2014.

