

Calendriers du processus budgétaire dans les pays africains

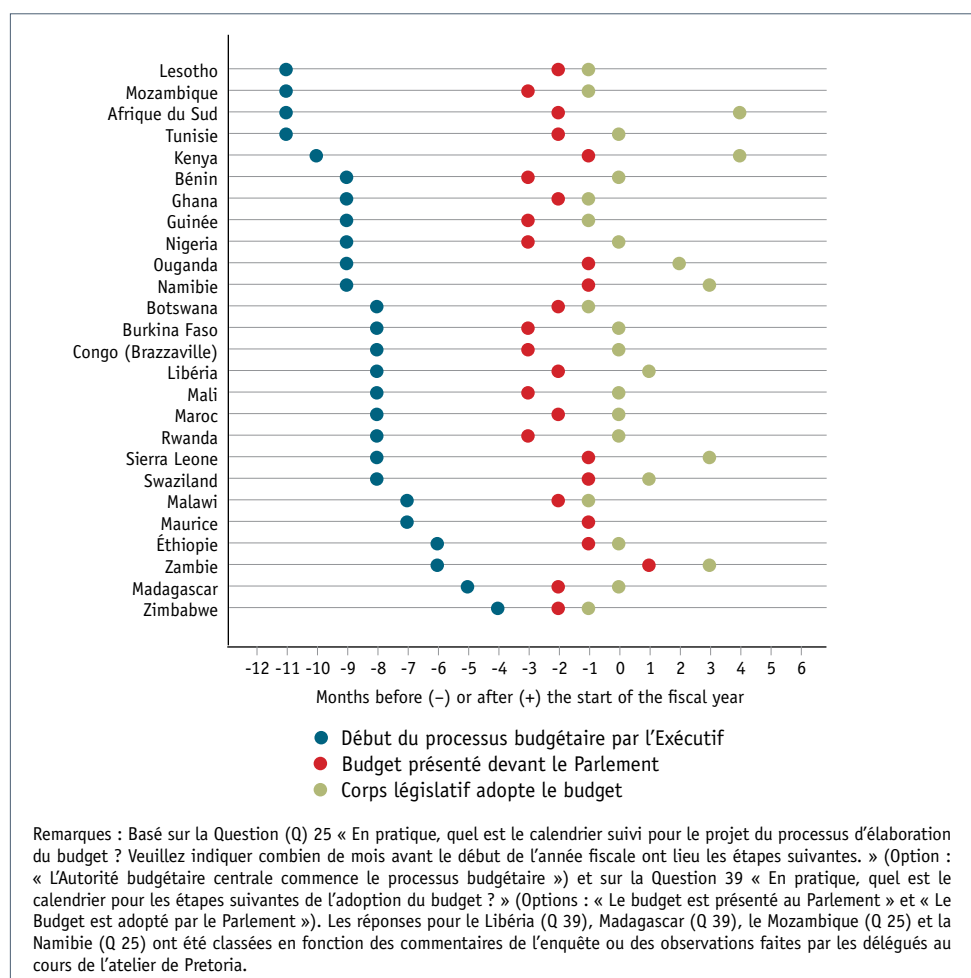
Le processus budgétaire peut être divisé en quatre phases distinctes : (1) la préparation par l'Exécutif, (2) l'adoption législative, (3) l'exécution, ainsi que (4) l'audit et l'évaluation (Lee et al. 2004). Le calendrier du processus budgétaire a de fortes chances de refléter les facteurs spécifiques à chaque pays, tels que l'héritage et la capacité administrative, l'équilibre des pouvoirs entre les différentes branches du gouvernement, ainsi que le contexte.

Pour de bonnes raisons, il n'existe pas de directives internationales fermes sur la durée précise du processus de préparation par l'Exécutif (ou la formulation budgétaire). Comme l'a souligné Wildavsky (1975), la nature de l'élaboration du budget reflète, entre autres, la part du degré d'incertitude dans la planification. Dans des pays qui ont un environnement macroéconomique instable, par exemple lorsque les recettes dépendent fortement des exportations de quelques produits de base aux prix fluctuants, il est très difficile de planifier à l'avance sur une période de temps prolongée. Même la planification pour une durée annuelle peut s'avérer impossible quand l'incertitude est élevée et que les budgets peuvent devoir être refaits presque continuellement (Caiden et Wildavsky, 1974). Par contre, des économies plus stables, peuvent plus facilement planifier à l'avance dans un horizon temporel prolongé, impliquant quelquefois des cadres budgétaires qui sont fixés sur plusieurs années (Tarschys, 2002). Il existe donc de fortes chances de retrouver des modèles différents dans les données transnationales.

La Figure 1 représente un tracé de points qui compare le début de la phase de préparation par l'Exécutif, ainsi que le calendrier de la présentation du budget devant le Parlement et son adoption. Les pays sont classés en fonction du début du processus d'élaboration par l'Exécutif, par ordre descendant sur l'axe vertical. La Figure 1 montre que le commencement du processus budgétaire annuel varie entre onze mois (Lesotho, Mozambique, Afrique du Sud et Tunisie) et quatre mois (Zimbabwe) avant le début de l'année fiscale concernée. La médiane est de huit mois. La prise en compte du moment choisi pour la présentation du budget au Parlement ne réduit pas ces différences : il y a la même différence de sept mois entre les processus de préparation par l'Exécutif les plus longs de l'échantillon (neuf mois au Kenya, au Lesotho, en Afrique du Sud et en Tunisie) et les plus courts (deux mois au Zimbabwe). Le processus de préparation par l'Exécutif dure en moyenne six mois. La partie deux se concentre sur plusieurs questions principales du processus de formulation budgétaire, incluant l'élaboration descendante du budget et la planification à moyen terme.

Les normes internationales en matière de transparence budgétaire requièrent que les parlements aient suffisamment de temps pour examiner le projet de budget. Notamment, les meilleures pratiques de l'OCDE pour la transparence budgétaire ont recommandé la présentation du budget au moins trois mois avant le commencement de l'année fiscale et l'adoption avant que l'année fiscale ne commence (OCDE, 2002 : 8). Le cadre des mesures de performance de la gestion des finances publiques développé par le Secrétariat de PEFA est moins exigeant. Il donne aux pays un score élevé si le budget est présenté au moins deux mois avant le commencement de l'année fiscale (Secrétariat de PEFA, 2005 : IP27). Le code du FMI des bonnes pratiques sur la transparence fiscale demande aussi qu'un « un temps suffisant » soit accordé pour l'examen législatif du projet de budget (FMI, 2007a : 2.1.1). En somme, bien que toutes ces normes reconnaissent l'importance de l'examen législatif du projet de budget, il n'existe aucun accord sur une obligation minimale exacte.

D'après les données de la Figure 1, le calendrier de la présentation du budget devant le Parlement varie entre trois mois avant le commencement de l'année fiscale (dans huit pays) et un mois après (Zambie). La médiane est de deux mois avant le commencement de l'exercice. Donc, la plupart des pays de l'échantillon répondent aux exigences PEFA, mais pas aux normes de l'OCDE qui sont plus exigeantes. La durée de l'approbation législative varie légèrement plus.

Figure 1 Calendrier pour la formulation budgétaire


Elle a lieu entre un mois avant le début de l'exercice (dans sept pays) et quatre mois après le commencement de l'exercice (Kenya et Afrique du Sud). La médiane est de zéro mois avant le commencement de l'année fiscale. Dans l'ensemble, la durée moyenne du processus législatif est plus compacte que la durée recommandée par l'OCDE. Cela suggère un rôle relativement faible pour le Parlement dans de nombreux pays africains (voir aussi Lienert 2003). La partie trois du rapport examine de manière détaillée les aspects législatifs du processus budgétaire.

En ce qui concerne la phase d'exécution, le calendrier est normalement fixé ; il coïncide avec l'année fiscale, à moins que l'adoption du budget par le Parlement ne soit retardé et que les dispositions juridiques pertinentes n'autorise pas son exécution dans de tels cas (par ex., Williams et Jubb, 1996; la partie trois du rapport comprend une discussion sur les dispositions de réversion). Les questions sur l'exécution du budget sont traitées dans la partie quatre du rapport, y compris le degré de flexibilité de l'Exécutif et la fréquence des ajustements budgétaires.

Suite à la clôture de l'année fiscale, l'audit des comptes est une condition fondamentale pour l'obligation de rendre compte de l'État (INTOSAI, 1998). D'après les meilleures pratiques de l'OCDE, les comptes publics audités devraient être disponibles dans un délai de six mois après la fin de l'exercice (OCDE, 2002 : 10). Cela représente un court délai que même un certain nombre de démocraties industrialisées ne peuvent respecter dans la pratique. Le code du FMI est plus généreux : « Les comptes finaux audités et les rapports d'audit, y compris le rapprochement avec le budget adopté, devraient être présentés au Parlement et publié dans un délai d'un an » (FMI, 2007a : 2.2.4). Le cadre PEFA donne aux pays le score le plus élevé lorsqu'ils produisent des comptes annuels dans un délai de six mois suivant la fin de l'année fiscale et lorsque ces comptes sont audités au plus tard quatre autres mois après (Secrétariat de PEFA, 2005 : IP-25 et IP-26). Les normes de l'OCDE, du FMI et de PEFA requièrent tous la publication des comptes audités (OCDE 2002 : 14, Secrétariat de PEFA, 2005: IP-10, FMI, 2007a : 4.3.2).

Le Tableau 1 indique le nombre de mois après la fin de l'année fiscale concernée lorsque les comptes audités deviennent publiquement disponibles. La plupart des pays de l'échantillon ne satisfont pas aux normes de l'OCDE ; seulement deux pays sur 26 publient leurs comptes dans les six mois suivant la fin de l'année fiscale ou plus tôt. Environ la moitié des pays de l'échantillon respecte le délai plus généreux du FMI ; la médiane pour la publication des comptes audités est de 12 mois. Dans neuf pays il faut plus de douze mois avant que les comptes audités ne soient publiés, et la Tunisie ne rend pas du tout public les comptes audités. D'autre part les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques au Congo (Brazzaville) et au Libéria ont été que récemment établies, et au moment de l'enquête, devaient encore terminer les audits.

Dans plusieurs pays, le respect des délais de l'audit externe s'est amélioré au cours des dernières années. Une étude comparative de cinq pays africains publiée en 2002 a trouvé que les rapports d'audit étaient, en moyenne, présentés au Parlement, environ deux ans ou plus après la fin de l'année fiscale concernée, alors que les délais stipulés légalement variaient entre six et onze mois (Fölscher, 2002 : 42). Par exemple, lorsque la démocratie est revenue au Nigeria en 1999, les comptes annuels n'avaient pas été produits depuis 1993 et n'avait donc pas pu être vérifiés. Désormais le Nigeria déclare que les comptes audités sont mis à la disposition du public dans un délai de huit mois. Le rétablissement de la fonction d'audit externe au Congo (Brazzaville) et au Libéria représente également une avancée importante dans la bonne voie. Par conséquent, bien que cet indicateur de la qualité de comptabilité et d'audit ne satisfasse pas aux normes internationales dans un certain nombre de pays africains, la tendance générale est plus positive. La partie cinq du rapport représente des données supplémentaires sur l'audit externe, dans le cadre d'une discussion plus large sur la transparence fiscale.

Tableau 1 Disponibilité des comptes audités

Pays	Mise à disposition du public des comptes audités (mois après la fin de l'année fiscale)
Maurice	4
Afrique du Sud	6
Nigeria	8
Ghana	9
Botswana	9
Rwanda	9
Éthiopie	9
Ouganda	9 ^a
Zambie	9
Mozambique	11 ^a
Kenya	12
Namibie	12 ^a
Swaziland	12
Burkina Faso	>12 ^a
Lesotho	>12
Bénin	>12
Guinée	>12 ^a
Mali	>12
Sierra Leone	>12
Malawi	>12
Madagascar	>12 ^a
Zimbabwe	>12
Tunisie	Ils ne relèvent pas du domaine public.
Congo (Brazzaville)	La Cour des comptes a été établie en 2005 (aucun rapport disponible au moment de l'enquête).
Libéria	La Commission d'audit général a commencé à travailler en 2007 (aucun rapport disponible au moment de l'enquête).
Maroc	Réponse manquante.

Remarques : Basé sur la Question 70 « Quand les comptes audités par l'Instance suprême d'audit sont-ils accessibles au public ? »

a) Réponses classées selon les commentaires de l'enquête, les observations faites par les pairs après leur examen ou selon les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

2 Questions concernant la formulation budgétaire

Comme cela a été souligné dans le chapitre précédent, la phase de la formulation budgétaire est destinée à l'élaboration des documents budgétaires par l'Exécutif, afin de convertir les initiatives politiques en décisions d'affectation des ressources dans toutes les activités et tous les services de l'administration publique. Ce processus est guidé par l'Autorité budgétaire centrale (normalement située au Ministère des finances), qui établit les directives, formule le cadre macroéconomique, et négocie avec les agences et les ministères dépensiers leurs affectations respectives pour l'année budgétaire suivante. Tandis que la pratique varie considérablement selon les pays, Schiavo-Campo identifie trois préalables à la formulation budgétaire en vue de s'assurer que le budget résultant soit « à la fois sain et exact techniquement vis-à-vis des orientations politiques » (2007 : 236). Ces préalables sont : (a) la prise de décision anticipée sur les priorités budgétaires ; (b) l'établissement de contraintes rigoureuses pour assurer la discipline fiscale globale, et (c) le choix d'une perspective à moyen terme. Globalement les deux premiers relèvent des pratiques qui ont été nommées pratiques « d'élaboration descendante du budget (Kim et Park, 2006), tandis que le troisième préalable est associé à l'introduction de cadres pluriannuels d'élaboration du budget. Cette partie utilise des résultats choisis provenant de l'enquête pour analyser ces aspects de la formulation budgétaire à tour de rôle, et pour décrire les pratiques existantes à travers le continent africain.

Élaboration descendante du budget

L'importance accordée à l'élaboration descendante du budget résulte de l'observation que l'autorisation de formuler des budget selon une approche « ascendante » où les ministères dépensiers soumettent des demandes budgétaires spontanées qui sont alors agrégées par l'ABC, peut conduire au dépassement des crédits et à des déficits budgétaires insoutenables. Les dispositions institutionnelles qui attribuent des pouvoirs stratégiques aux acteurs principaux tels que le Ministre des finances, le Premier ministre ou le Président constituent des éléments d'une approche « descendante » qui a plus de chances d'encourager la discipline fiscale (Von Hagen et Harden, 1995 ; Alesina et Perotti, 1996). Alesina et ses collègues (1999), par exemple, examinent la conception du processus budgétaire dans tous les pays d'Amérique Latine. Ils ont fait une distinction entre des procédures dites « hiérarchiques » (descendantes) et des procédures dites « collégiales » (ascendantes). Les procédures « hiérarchiques » imposent une contrainte rigoureuse sur le budget et concentre l'autorité de prise de décisions entre les mains du Ministre des finances, tandis que les procédures « collégiales » dispersent l'autorité de prise de décision. D'ailleurs, ils ont trouvé que les procédures « hiérarchiques » étaient associées à des déficits plus faibles.

L'un des avantages éventuels des procédures descendantes est de protéger la discipline fiscale. Toutefois, les preuves des études de cas suggèrent qu'il peut y avoir un compromis entre la discipline fiscale et l'efficacité d'allocation ainsi que l'efficacité opérationnelle, notamment dans l'étude réalisée par Stasavage et Moyo (2000) et Campos et Pradhan (1996). Par conséquent aucune opinion n'est formulée pour savoir si les pratiques descendantes ou ascendantes sont plus appropriées et efficaces, mais le rapport sélectionne seulement des paramètres de l'enquête qui relatent dans quelle mesure le processus budgétaire impose une contrainte rigoureuse budgétaire et concentre l'autorité de prise de décisions entre les mains du Ministre des Finances.

Par exemple la Question 23 de l'enquête demandait si l'ABC impose des limites ou des plafonds sur les demandes de dépenses préliminaires par ministères dépensiers au cours de la phase de préparation du processus budgétaire, et à quel niveau de détails, le cas échéant. Les réponses données sont présentées au Tableau 2. Les ABC en Afrique du Sud et au Zimbabwe n'imposent

pas de limites⁵, et dans cinq autres cas, il n'existe que des limites indicatives. Dans trois pays, il y a que des plafonds partiels sur certains types de dépenses, alors que dans 14 pays, l'ABC impose des plafonds exhaustifs au niveau du chapitre et que dans deux autres pays, l'imposition se fait au niveau plus détaillé des lignes budgétaires.

Tableau 2 Limites/plafonds sur les demandes préliminaires de dépenses

Q23 : L'Autorité budgétaire centrale impose-t-elle des limites (plafonds) à la demande préliminaire de dépenses ministérielles ?	Pays
Non, il n'existe pas de telles limites	Afrique du Sud, Zimbabwe
Non, il n'y a que des limites à titre suggestif/indicatif	Congo (Brazzaville) ^a , Botswana, Ethiopia ^a , Swaziland, Tunisie
Oui, mais uniquement pour certains types de dépenses (les salaires par ex.) au niveau du chapitre budgétaire	Bénin, Libéria, Ouganda
Oui, mais uniquement pour certains types de dépenses (les salaires par ex.) au niveau des lignes budgétaires	Aucun
Oui, pour tous les types de dépenses au niveau du chapitre budgétaire	Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Maroc, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Zambie
Oui, pour tous les types de dépenses au niveau des lignes budgétaires	Ghana, Burkina Faso ^a

a) Réponses classées selon les commentaires de l'enquête ou les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

La Question 26 a considéré la résolution des différends de haut niveau (voir le Tableau 3). Dans la plupart des processus budgétaires, il y a des différends qui ne peuvent pas être réglés par les fonctionnaires, et pour lesquels une décision politique est exigée. L'enquête a pris en compte, dans de tels cas, si les décisions finales sont prises par un seul individu au centre du gouvernement ou si ces décisions impliquent la participation d'un forum plus collégial. Douze pays ont indiqué que le Ministre des finances généralement résout les différends de haut niveau, et deux autres ont indiqué que ce rôle incombe au Premier ministre ou au Président. Dix pays ont une approche collégiale où les différends de haut niveau sont réglés par le cabinet, et deux pays renvoient ces différends à un sous-groupe de ministres qui prend la forme d'une commission ministérielle.

Tableau 3 Résolution des différends

Q26 : En pratique, lors de la préparation du processus d'élaboration du budget, comment les différends entre les ministères dépensiers et l'Autorité budgétaire centrale sont-ils généralement résolus, autrement dit, les différends non résolus au niveau des fonctionnaires ?	Pays
Le différend est résolu par le Ministre des Finances	Bénin, Burkina Faso, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Maroc ^a , Ouganda, Sierra Leone, Tunisie ^a , Zimbabwe
Le différend est résolu par le Premier Ministre	Mali
Le différend est résolu par le Président	Congo (Brazzaville)
Le différend est résolu par le Cabinet	Afrique du Sud, Botswana, Éthiopie, Ghana, Guinée, Mozambique, Namibie, Rwanda, Swaziland, Zambie
Le différend est envoyé à une commission ministérielle	Libéria, Nigeria

a) Réponses classées selon les commentaires de l'enquête.

Cadres pluriannuels

Bien que l'élaboration du budget de l'État suit presque de manière universelle un cycle annuel,

⁵ Dans le cas de l'Afrique du Sud, l'absence de limites/plafonds sur la demande préliminaire de dépenses n'implique cependant pas que les pratiques d'élaboration descendante du budget ne soient pas en place. Fölscher et Cole (2005) expliquent la manière dont « toutes les offres qui rivalisent pour la même enveloppe de crédits disponibles sont examinées ensemble au sein d'une contrainte globale rigoureuse budgétaire, et forcent à faire des choix difficiles » (2004 : 118).

la gestion des finances publiques exige inévitablement un horizon temporel plus étendu, car les décisions politiques ont des implications économiques et budgétaires qui vont au-delà de l'année fiscale pour laquelle elles sont prises. Les cadres d'élaboration du budget à moyen terme sont des instruments qui sont destinés à répondre aux besoins complémentaires afin d'assurer une discipline fiscale globale et en même temps d'affecter les ressources aux priorités politiques (Banque Mondiale 1998 ; Le Houerou et Talierno, 2002). Qui plus est, de tels cadres contribuent à accroître la transparence budgétaire et à améliorer le lien entre le budget d'investissement et le budget de fonctionnement (FMI, 2007b).

Les Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) ont été encouragés à travers l'Afrique en tant qu'une approche « de meilleure pratique » pour combler le fossé entre les buts et les objectifs des stratégies de développement nationales à moyen terme et le processus budgétaire annuel. Étant donné les défis inhérents à l'intégration d'une perspective à moyen terme dans l'élaboration du budget, CABRI a consacré en 2007 l'intégralité de son séminaire annuel à ce thème, examinant certains des éléments de base spécifiques des CDMT, tels que les règles et les prévisions budgétaires existantes, les projections et les prévisions tant sur les recettes que sur les dépenses, l'élaboration du budget d'investissement et l'intégration des flux d'aide dans le processus budgétaire (CABRI 2007).

Le questionnaire de l'enquête met l'accent sur deux aspects principaux de l'élaboration du budget à moyen terme, en faisant la distinction entre les prévisions à long terme qui sont incluses dans les documents budgétaires afin de décrire les perspectives fiscales à moyen terme, et les objectifs/plafonds pluriannuels qui pourraient être imposés sur les dépenses globales ou sectorielles. Par exemple, le Tableau 4 montre quels pays incluent des prévisions budgétaires pluriannuelles dans les documents budgétaires qui sont présentés au Parlement pour être adoptés. Onze d'entre eux n'incluent pas de telles prévisions, tandis que les autres le font à des niveaux de détails différents. Cinq pays incluent des prévisions très détaillées qui couvrent les lignes budgétaires individuelles. Dans tous les pays qui incluent des prévisions pluriannuelles, celles-ci couvrent une période de trois ans, y compris le budget de l'année suivante (à l'exception de Madagascar qui signale avoir des prévisions sur cinq ans), et sont actualisées annuellement (à l'exception du Rwanda et de l'Afrique du Sud, où elles sont mises à jour deux fois par an).

Tableau 4 Prévisions pluriannuelles

Q16 : La documentation budgétaire annuelle soumise au parlement, comporte-t-elle des estimations de dépenses pluriannuelles ?	Pays
Non	Botswana, Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Guinée, Libéria, Mozambique, Swaziland, Tunisie, Zambie, Zimbabwe
Oui, au niveau global	Ouganda
Oui, au niveau ministériel	Bénin, Ghana, Lesotho ^a , Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Nigeria, Sierra Leone
Oui, au niveau des lignes budgétaires	Afrique du Sud, Kenya, Malawi, Maroc, Rwanda

Remarques : Pour plusieurs pays francophones, il doit être noté que la législation budgétaire empêche la prise en compte des prévisions pluriannuelles dans la documentation budgétaire annuelle.

a) Réponses classées selon les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

Comme cela est indiqué au Tableau 5, les objectifs ou plafonds de dépenses pluriannuelles qui ne sont pas soumis au Parlement pour adoption sont beaucoup plus courants. Seuls trois pays indiquent ne pas utiliser de tels objectifs, tandis que la majorité des pays les appliquent soit au niveau ministériel soit au niveau des lignes budgétaires. Dans ce cas aussi, tous les pays signalent avoir des objectifs qui sont déterminés pour une période de trois ans, à l'exception de Madagascar, de l'Ouganda (de cinq ans), et du Botswana (de six ans). Tous les pays révisent leurs objectifs annuellement, à l'exception du Botswana qui les met à jour tous les trois ans.

Tableau 5 Objectifs ou plafonds pluriannuels

Q20 : Existe-t-il des objectifs ou plafonds de dépenses pluriannuelles ?	Pays
Non	Guinée, Libéria, Zimbabwe
Oui, au niveau global	Congo (Brazzaville), Mozambique, Swaziland
Oui, au niveau ministériel	Bénin, Botswana, Burkina Faso, Ethiopia ^a , Ghana, Kenya, Lesotho ^a , Madagascar, Mali, Maurice, Namibie, Nigeria, Sierra Leone, Zambie
Oui, au niveau des lignes budgétaires	Afrique du Sud, Malawi, Maroc, Ouganda, Rwanda, Tunisie

a) Réponses classées selon les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

Ces résultats semblent indiquer que l'Afrique privilégie l'établissement de cadres d'élaboration du budget à moyen terme comme des instruments permettant d'assurer une discipline budgétaire qui est utilisée de manière flexible par l'Exécutif. Toutefois l'enquête donne peu d'informations sur la « qualité » de ces instruments et sur l'impact qu'ils ont vraiment sur la discipline fiscale et d'une façon générale sur les politiques et processus budgétaires. Des études précédentes sur les CDMT dans les pays en développement (y compris celles de Le Houerou et Talierno, 2002 ; de Holmes et Evans, 2003) ont souligné un certain nombre de défis auxquels les pays africains font face lorsqu'ils introduisent des cadres à moyen terme. Cela comprend le fait que ces instruments étaient souvent introduits sans tenir compte de l'environnement plus général de l'élaboration du budget et de la capacité existante, le manque de prévisions à moyen terme pour des flux d'aide plus prévisibles et l'existence de différentes traditions juridiques et administratives qui pourraient influencer la faisabilité d'introduire un cadre à moyen terme (chapitre rédigé par Lienert dans l'ouvrage CABRI, 2007).

Il n'y a que deux ou trois questions de l'enquête qui révèlent des aspects de l'élaboration du budget à moyen terme en Afrique qui peuvent être potentiellement intéressantes. La première question est la Question 19, qui demande sur quelle base les extrapolations pour les estimations de dépenses pluriannuelles sont faites. Les réponses pour la plupart des pays indiquent que les estimations de dépenses sont simplement ajustées selon les prévisions macroéconomiques officielles, avec peu d'attention accordée aux changements prévus de politiques ou à d'autres variables. Dans les pays de l'OCDE, par exemple, plusieurs critères supplémentaires sont normalement utilisés par pays pour fournir leurs prévisions budgétaires pluriannuelles. La seconde question est la Question 27, qui montre que 11 pays sur 26 inclus dans l'enquête ont des budgets d'investissement et de fonctionnement séparés (voir le Tableau 6). Il existe de bonnes raisons de distinguer la nature différente de ces deux sortes de dépenses, en reconnaissant par exemple que l'élaboration du budget d'investissement requiert souvent des processus distincts. Cependant lorsqu'il existe deux documents budgétaires séparés qui correspondent à deux processus de formulation budgétaire séparés et qu'il manque des mécanismes appropriés d'intégration, cette situation peut constituer un obstacle à l'élaboration crédible et exhaustive du budget à moyen terme⁶.

Tableau 6 Budgétisation double

Q27 : Le budget du gouvernement central est-il divisé entre budget d'investissement et budget de fonctionnement ?	Pays
Non	Afrique du Sud, Bénin, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Ghana, Guinée, Lesotho, Libéria, Madagascar, Mali, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Zambie, Zimbabwe
Oui	Botswana, Burkina Faso, Kenya, Malawi, Maurice ^a , Maroc, Namibie, Nigeria, Sierra Leone, Swaziland, Tunisie

a) Provenant de l'année fiscale 2008/9, cependant les deux budgets sont confondus.

⁶ L'opposé est également vrai. L'un des objectifs clés d'un processus budgétaire à moyen terme efficace est de réunir l'élaboration des budgets d'investissement et de fonctionnement en un processus commun et intégré de planification.

Encadré 1 Lier les politiques et les budgets : enseignements tirés des CDMT africains

L'enquête menée conjointement par l'OCDE et CABRI ne permet pas une analyse approfondie de la qualité et du succès des Cadres de dépenses à moyen terme à travers l'Afrique. Une étude comparant huit pays africains (ODI 2005) a inclus les constatations principales suivantes :

- a) Une direction solide du Ministère des finances, des progrès en macroéconomie et une stabilisation fiscale, l'existence d'un système de gestion financière de base mais intégré et la forte participation des parties prenantes, contribuent au processus de mise en œuvre du CDMT, même si le CDMT peut lui-même stimuler les améliorations des notions fondamentales budgétaires.
- b) Une caractéristique principale des CDMT réussis, est l'existence d'un calendrier budgétaire précis qui prévoit suffisamment de temps pour une phase de planification stratégique et pour la préparation de prévisions budgétaires détaillées.
- c) Grâce à la mise à disposition d'une contrainte budgétaire réaliste et rigoureuse, et d'un engagement politique efficace, le processus budgétaire/CDMT justifie les choix des politiques, conduisant à une crédibilité plus importante des plafonds de ressources, des affectations budgétaires et de la prévisibilité de financement.
- d) En contribuant à une meilleure prévisibilité des politiques et des financements, un CDMT peut être la base d'une exécution budgétaire de qualité. Toutefois, le développement et la mise en séquence d'un budget qui met l'accent sur la performance ne sont pas une tâche facile, et les preuves fournies par les études de cas indiquent qu'il est difficile dans la pratique de les réaliser.

- e) Un système décentralisé de l'État augmente la complexité des décisions d'affectation des ressources, mais un CDMT peut aider à clarifier des transferts de dépenses et donc soutenir les efforts de décentralisation.

En particulier, le CDMT ougandais a été retenu comme un bon exemple. Le processus du CDMT en Ouganda a évolué progressivement sur plus d'une décennie, en accordant d'abord de l'importance au niveau stratégique, autrement dit au cadre macroéconomique et à l'établissement d'un lien entre les politiques sectorielles et les affectations globales des ressources. Ce n'est que plus tard que l'intérêt a été transféré sur des politiques et des programmes sectoriels plus détaillés. Élargir la participation au processus du CDMT en impliquant les parties prenantes, ne s'est produit qu'assez récemment. Cette séquence a facilité sa viabilité en permettant la consolidation des progrès existants avant d'avancer à la phase suivante du développement du CDMT, en réduisant les demandes en capacité de l'exercice du CDMT, et a évité le risque d'être pris au piège dans un exercice d'élaboration du budget anticipé plus détaillé.

Une étude plus récente (de la Banque Mondiale en 2008) indique deux problèmes communs continus avec la mise en œuvre du CDMT dans de nombreux pays. Premièrement, le CDMT est souvent considéré en tant qu'un processus séparé du budget, ce qui a pour conséquence que les projections de l'exercice ultérieur soient régulièrement ignorées dans les cycles budgétaires suivants. Deuxièmement les stratégies sectorielles estimées qui sont nécessaires pour un débat constructif sur les politiques font souvent défaut.

Sources : Bird (2003); ODI (2005); Banque Mondiale (2008)

Le rôle des parlements au cours du processus budgétaire

3

Le rôle du Parlement dans le processus budgétaire est l'un des signes particuliers de tout système de gestion des finances publiques (Lienert, 2005). Entre autres, Schick (2002) et Coombes (1976) ont examiné l'évolution du contrôle législatif du budget dans un petit nombre de pays de l'OCDE, en soulignant principalement un déclin de l'influence parlementaire. Toutefois, ailleurs, on a très peu d'informations sur le « pouvoir du Parlement d'amender le budget » (Oppenheimer, 1983), à l'exception de certaines études de cas (par ex., Stapenhurst et al., 2008). De récentes enquêtes transnationales ont montré que le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire varie considérablement selon les pays (Lienert, 2005 ; Wehner, 2006). En outre, plusieurs Parlements ont entrepris des réformes pour renforcer l'examen financier (Stapenhurst et al., 2008). L'enquête fournit une occasion unique d'évaluer pour la première fois le rôle budgétaire des parlements africains.

La capacité budgétaire législative peut être conceptualisée de différentes façons (Meyers, 2001). Wehner (2006) adopte une perspective de la capacité institutionnelle et étudie six variables qui affectent le contrôle législatif du processus budgétaire, qui sont codifiées entre zéro (la moins favorable d'un point de vue législatif) et un (la plus favorable). Les parlements obtiennent un score élevé lorsque : (a) elles ont des pouvoirs d'amendement sans entraves ; (b) les dépenses sont rejetées si elles ne sont pas adoptées par le parlement ; (c) l'Exécutif ne peut pas ajuster unilatéralement le budget au cours de l'exécution ; (d) le budget est présenté bien avant le commencement de l'année fiscale ; (e) une commission du budget ainsi que des commissions sectorielles prennent part à l'examen du budget ; et, (f) le parlement a accès à une capacité de recherche en matière de budget. Le système de codification est détaillé au Tableau 4 de l'Annexe. Ces six indicateurs sont combinés en un indice d'institutions budgétaires législatives par une agrégation simple (quelques options sont traitées dans l'étude de Wehner, 2006: 774-776 ; voir aussi Alesina et al., 1999: 260). Les scores de l'indice sont standardisés pour varier entre zéro (aucune capacité budgétaire législative) et un (capacité totale).

La Question 40 concerne les pouvoirs d'amendement du Parlement relatifs aux questions budgétaires (voir Tableau 7). Il existe un certain nombre de restrictions légales dans le contexte africain, qui ont été nettement influencées par l'héritage colonial. De nombreux pays francophones ont adopté des dispositions qui ne permettent pas au Parlement d'augmenter le déficit, alors qu'un nombre important de pays anglophones autorisent les parlements à réduire uniquement les lignes budgétaires existantes. Au total, 19 pays sur 26 de l'échantillon interdisent certains types de changements. En plus, cinq pays ont des parlements qui disposent de pouvoirs d'amendement illimités et dans deux cas, le Parlement ne peut qu'accepter ou rejeter le budget, mais ne peut pas faire de changements. En ce qui concerne l'indice des institutions budgétaires législatives, les Parlements qui ne disposent pas de pouvoirs pour amender le budget reçoivent un score de zéro (voir Tableau 23). Des scores de plus en plus élevés sont donnés au Parlement qui peut réduire les dépenses (0,33), transférer de l'argent au sein d'une contrainte globale ayant trait aux dépenses totales ou au déficit budgétaire (0,67), ou disposer de pouvoirs d'amendement sans entraves (1).

Puis, cette partie examine « les budgets de réversion », c'est-à-dire les budgets qui entrent en vigueur au cas où l'adoption législative a lieu après le commencement de l'année fiscale. Les réponses par pays sont récapitulées au Tableau 8. Dans neuf pays, la proposition faite par l'Exécutif entre en vigueur si le budget n'est pas voté au début de l'année fiscale. Dans 13 autres pays, les dépenses reviennent provisoirement au budget précédemment autorisé. Dans trois pays, le Parlement doit voter des mesures provisoires, et au Libéria, les dépenses qui n'ont pas été adoptées par le Parlement ne sont pas autorisées. Ce dernier cas est une observation extrême et ressemble à cet égard au système américain (voir Williams et Jubb, 1996). Le système

de codification du Tableau 23 attribue des scores élevés aux pays qui ne permettent pas les dépenses, à moins qu'elles soient autorisées par le Parlement (1), et des scores décroissants pour le retour au budget de l'année précédente (0,67), le vote sur des procédures de comptes (0,33), et l'exécution de la proposition du budget de l'Exécutif (0).⁷

Tableau 7 Pouvoirs d'amendement

Q40 : Quels sont les pouvoirs officiels du Parlement pour amender le budget déposé par l'Exécutif ?	Pays
Le Parlement dispose de pouvoirs illimités pour modifier le budget	Éthiopie, Libéria, Mozambique, Namibie ^a , Nigeria ^a
Le Parlement peut apporter des modifications à condition de ne pas modifier le déficit ou l'excédent total budgétaire proposé par l'Exécutif	Bénin ^a , Congo (Brazzaville) ^a , Guinée, Madagascar ^a , Mali, Rwanda, Sierra Leone
Le Parlement ne peut que diminuer les dépenses/recettes déjà existantes (autrement dit, il ne peut pas, par exemple, augmenter les lignes budgétaires existantes ou en créer de nouvelles)	Botswana ^a , Burkina Faso, Ghana, Kenya ^a , Lesotho ^a , Maurice ^a , Ouganda ^a , Swaziland, Tunisie, Zambie, Zimbabwe ^a
Le Parlement ne peut pas apporter de modifications quelles qu'elles soient ; il ne peut qu'adopter ou rejeter le budget dans son ensemble	Afrique du Sud ^b , Malawi
Autre : Le Parlement ne peut pas augmenter les dépenses ou diminuer les recettes	Maroc ^a

a) Réponses classées selon les commentaires de l'enquête, les observations faites par les pairs après leur examen ou selon les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

b) En octobre 2008, l'Assemblée nationale a adopté le Projet de loi sur la procédure de modification des Projets de loi de finances et les affaires s'y rapportant qui souligne une procédure permettant de modifier le budget.

Tableau 8 Budgets de réversion

Q43 : Si le budget n'est pas adopté par le Parlement avant le début de l'année fiscale, laquelle des situations suivantes décrit le mieux les conséquences ?	Pays
Le budget présenté par l'Exécutif est adopté	Botswana, Madagascar, Maroc, Sierra Leone, Tunisie, Zambie
Le budget présenté par l'Exécutif est adopté de manière provisoire, autrement dit pour une durée limitée	Afrique du Sud ^a , Lesotho, Ouganda
Le budget de la dernière année est adopté de manière provisoire, autrement dit pour une période limitée	Bénin, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Guinée, Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Swaziland, Zimbabwe
D'autres mesures provisoires sont votées par le Parlement	Burkina Faso, Ghana, Kenya
Aucune dépense n'est permise sans l'approbation du Parlement	Libéria

a Réponse classée en fonction des commentaires faits par les délégués au cours de l'atelier de Pretoria

Ensuite, le rapport considère le degré de flexibilité dont dispose l'Exécutif au cours de l'exécution du budget sous forme de pouvoirs de transférer ou de saisir, et d'accéder au fonds de réserve. Ces paramètres sont présentés en détails dans la section suivante sur l'exécution du budget, mais il est important de noter leur importance dans le contexte du contrôle législatif. Si l'Exécutif dispose de pouvoirs importants pour ajuster unilatéralement le budget au cours de la phase d'exécution, cela signifie que les ajustements en cours d'exercice peuvent entraîner un écart considérable entre le budget adopté par le Parlement et les dépenses exécutées, ce qui rend l'adoption législative moins utile. Comme indicateur du contrôle législatif, l'indice donne un score élevé aux pays qui n'autorisent pas de réduction des dépenses (voir Tableau 11), de transfert des crédits (voir Tableau 13) ou des dépenses d'urgence en provenance du fonds pour imprévus (voir Tableau 14) sans l'approbation législative (0,33), sinon l'indice donne un score de zéro. Comme expliqué au Tableau 23, la somme des trois paramètres constitue une mesure approximative de la flexibilité de l'Exécutif en cours d'exercice.

Les trois paramètres suivants se rapportent à l'organisation du processus budgétaire législatif.

7 Wehner (2006: 773) soutient que « le vote des procédures de compte » sont « tellement standardisées et prévisibles » qu'il serait trompeur de lui attribuer un score plus élevé. Ici, le rapport conserve le système de codification pour faciliter la comparabilité avec les résultats de l'OCDE.

Tout d'abord, le rapport considère le temps disponible pour examiner le budget avant le commencement de l'année fiscale. Comme cela est expliqué dans la première partie, plusieurs normes internationales reconnaissent l'importance d'un examen approfondi du budget présenté suffisamment en avance de l'année fiscale. Les données inhérentes aux délais de présentation du budget sont présentées à la Figure 1. Ici, le score attribué le plus élevé, coïncidant avec le système de codification du Tableau 23, est attribué aux parlements qui reçoivent le budget entre deux et quatre mois avant le début de l'année fiscale (0,33), et le score de zéro est donné lorsque la présentation a lieu deux mois ou moins après le commencement de l'année fiscale. En théorie, des scores plus élevés sont possibles, mais ils ne sont pas représentés dans cet échantillon. Le rapport conserve le système de codification de Wehner (2006) afin de faciliter la comparaison avec une analyse antérieure des pays de l'OCDE.

La Question 33 demandait aux pays d'indiquer le type de structure de commission chargée du budget. Ici, l'accent est mis sur les résultats de la Chambre des députés (ou parlement monocaméral). Dans 14 pays, le processus est centré sur une seule commission chargée du budget, alors que six pays indiquent qu'ils impliquent à la fois une commission du budget ainsi que des commissions sectorielles. Dans deux cas, il n'existe pas de commission du budget, mais des commissions sectorielles délibèrent sur le budget (Ghana et Tunisie), alors que cinq parlements débattent du budget à la Chambre des députés. Étant donné que les commissions sont cruciales pour le développement d'une expertise législative, et parce qu'elles permettent aux parlements de s'occuper de questions complexes grâce à la division du travail, un score élevé est attribué aux parlements qui impliquent tant les commissions chargées du budget que les commissions sectorielles (1). Un score moyen est attribué si les parlements impliquent un de ces deux types de commissions (0,5) et un score de zéro est donné si le processus ne tient pas compte des suggestions d'une commission spécialisée quelle qu'elle soit (voir le Tableau 23 pour des détails complémentaires).

Tableau 9 Structures des commissions

Q33 : Selon les différents types de structures de commissions chargées du budget, veuillez indiquer quelles dispositions s'appliquent à chaque assemblée. (Chambre des députés)	Pays
Une seule commission est chargée officiellement de toutes les affaires relatives au budget. Des commissions sectorielles peuvent faire des recommandations, mais la commission chargée du budget n'est pas tenue de les suivre	Burkina Faso, Congo (Brazzaville ^a , Guinée, Kenya ^a , Malawi, Malia, Mozambique, Rwanda ^a , Zimbabwe
Une seule commission examine formellement les affaires relatives au budget, mais des membres de commissions sectorielles participent aux réunions de la commission chargée du budget lorsqu'elles traitent des dépenses les concernant	Bénin, Éthiopie, Libéria, Madagascar, Nigeria
Officiellement, une seule commission examine les agrégats budgétaires (total des recettes et des dépenses et leur affectation à chaque secteur) et les commissions sectorielles examinent les dépenses pour des dotations sectorielles spécifiques	Afrique du Sud, Maroc, Ouganda, Sierra Leone, Swaziland ^a
Les commissions sectorielles examinent formellement les dotations pour chaque secteur respectif. Aucune commission chargée du budget n'est établie, ou celle-ci ne fournit qu'une assistance technique	Ghana, Tunisie
Aucune implication formelle de la part des commissions, mais celles-ci peuvent choisir d'examiner certains aspects du budget	Botswana ^a , Lesotho ^a , Maurice ^a , Namibie ^a , Zambie ^a

a) Réponses classées selon les commentaires de l'enquête, les observations faites par les pairs après leur examen ou selon les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

Finalement, l'analyse comprend l'accès législatif à un service spécialisé en matière de recherche budgétaire. Un certain nombre de parlements examinent actuellement l'établissement de bureaux budgétaires législatifs, ou sont en train de les établir (Johnson et Staphenurst, 2008). Au moment de l'enquête, cinq pays sur 26 ont indiqué que leurs assemblées législatives ont accès à une capacité de recherche spécialisée sous formes de tels services. L'Ouganda dispose du service de loin le plus important avec un effectif total de 27 employés, et il existe des services plus petits au Bénin, au Kenya, au Maroc et au Zimbabwe. Au Libéria, l'établissement d'un Bureau législatif chargé du budget a été voté au moment de l'enquête mais n'a pas encore été instauré. De plus, le Parlement sud-africain, au moment de la rédaction de ce rapport, était en train d'approuver

un projet de loi qui doit établir un bureau du budget. Le système de codification récapitulé au Tableau 23 donne des scores plus élevés aux pays qui ont des services importants, et un score de zéro aux pays qui n'ont pas de tels services. Dans cet échantillon, l'Ouganda obtient le score le plus élevé (0,75), les quatre autres pays disposant de bureaux budgétaires législatifs obtiennent un score plus faible (0,25), et tous les autres pays obtiennent un score de zéro.

Tableau 10 Bureaux budgétaires législatifs

Q34 : Existe-t-il auprès du Parlement un bureau/ service spécialisé en matière de recherche budgétaire qui procède à des analyses budgétaires ?	Pays
Non	Afrique du Sud ^c , Botswana, Burkina Faso ^a , Congo (Brazzaville), Ethiopia ^a , Ghana, Guinée ^a , Lesotho, Libéria ^b , Madagascar, Malawi, Mali ^a , Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Swaziland, Tunisie ^a , Zambie ^a
Oui, il existe un bureau/service spécialisé en matière de recherche budgétaire (nombre d'employés permanents entre parenthèses)	Bénin ^a (5), Kenya (6), Maroc (3), Ouganda ^a (27), Zimbabwe (5)

a) Réponses classées selon les commentaires de l'enquête, les observations faites par les pairs après leur examen ou selon les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

b) L'établissement d'un bureau législatif chargé du budget a été voté mais n'a pas encore été instauré.

c) En octobre 2008, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi sur la procédure de modification des projets de loi de finances et les affaires s'y rapportant, selon laquelle le Parlement pourra établir son propre bureau chargé du budget.

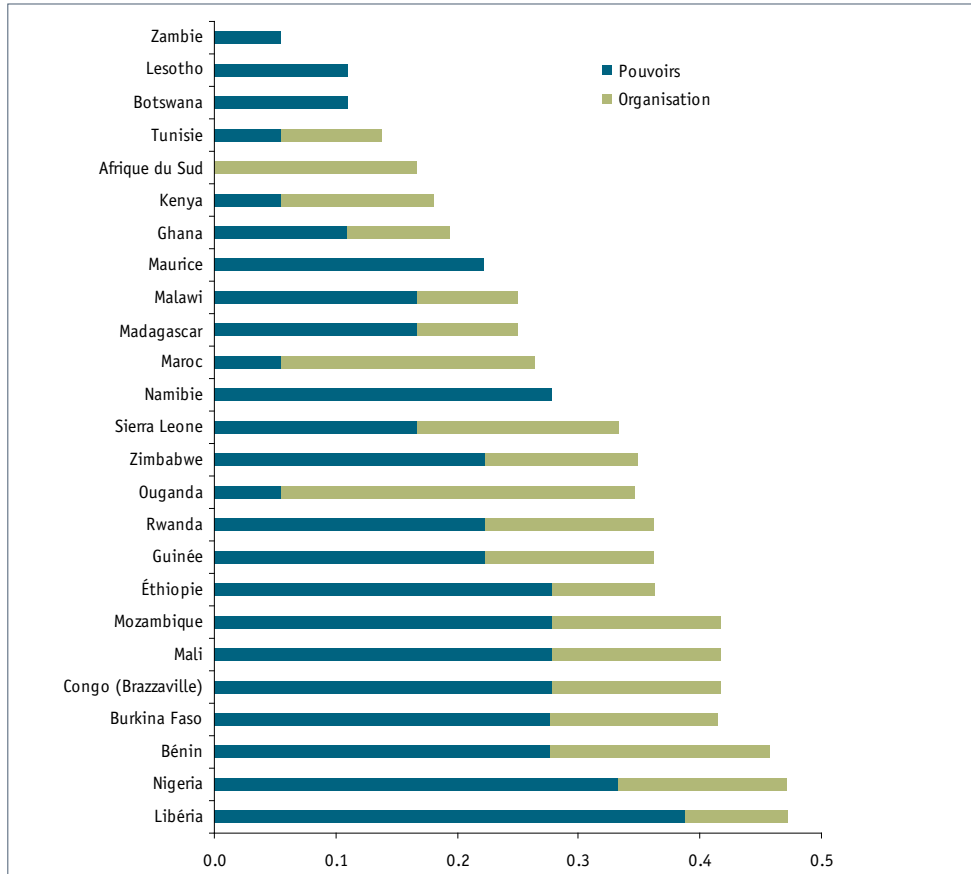
La Figure 2 récapitule les résultats et le Tableau 24 en Annexe présente les scores de chaque pays en détail. Le total des scores varie entre 0,47 (Libéria et Nigeria) et 0,06 (Zambie). La médiane est de 0,33. Il est important de noter qu'aucun parlement dans cet échantillon n'obtient un score supérieur ou égal à 0,5. Ces constatations font ressortir le contraste qui existe entre ces résultats et les résultats de 27 pays sur 30 de l'OCDE présentés dans l'étude de Wehner (2006), où les scores varient entre 0,89 (États-Unis) et 0,17 (Irlande) et où la médiane est de 0,42. Contrairement à notre échantillon de parlements africains, plus d'un tiers des parlements des pays de l'OCDE (10 pays sur 27) obtient un score supérieur ou égal à 0,5. Ces résultats suggèrent que le rôle des parlements dans le processus budgétaire varie plus dans les démocraties industrialisées que dans les pays africains. Qui plus est, les parlements africains disposent en moyenne d'une capacité institutionnelle inférieure à celle de leurs équivalents dans les pays de l'OCDE en ce qui concerne l'examen financier.

La comparaison entre ces deux groupes de pays montre également des similitudes. En particulier, un modèle qui est identique à travers les échantillons tant de l'Afrique que de l'OCDE, est que les pays ayant hérité du système de Westminster ont tendance à disposer d'organes législatifs plus faibles. Dans l'échantillon des 27 pays de l'OCDE, les cinq parlements ayant hérité du système de Westminster (à savoir l'Australie, le Canada, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni) se situent dans le tiers inférieur de la répartition. La Figure 2, montre que le tiers inférieur du classement est aussi dominé par les parlements de l'Afrique anglophone qui a conservé des aspects du système de Westminster (Afrique du Sud, Botswana, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi et Zambie). Le Nigeria et le Libéria, qui disposent également tous les deux d'un héritage constitutionnel inspiré des États-Unis, obtiennent les scores les plus élevés de l'échantillon africain. Ces résultats suggèrent qu'il existe des groupes de parlements ayant des modèles particuliers d'aspects institutionnels qui sont déterminés en partie par l'héritage colonial ou d'autres influences constitutionnelles.

La Figure 2 distingue également deux ensembles d'aspects qui sont pris en compte par l'indice. Trois des variables (pouvoirs d'amendement, budgets de réversion et flexibilité de l'Exécutif au cours de l'exécution) se rapportent aux pouvoirs formels du Parlement. Un deuxième ensemble de variables (le calendrier du processus budgétaire, la capacité de commissions et la capacité de recherche) ont trait à la capacité organisationnelle du Parlement. Cette distinction fournit un résultat intéressant supplémentaire: dans la plupart des pays de l'échantillon, les pouvoirs formels dépassent la capacité organisationnelle. Pour seulement 5 parlements africains sur 25 évalués ici, les scores des variables organisationnelles excèdent ceux des pouvoirs formels (Ouganda, Maroc, Kenya, Afrique du Sud et Tunisie). Les pouvoirs formels des parlements sont normalement beaucoup plus invariants ou durables dans le temps que les aspects organisationnels tels que

les systèmes de commissions ou les bureaux législatifs du budget. Cela suggère que, lorsque le renforcement législatif est considéré comme désirable, les derniers aspects se prêtent souvent très bien aux initiatives du renforcement des capacités.

Figure 2 Indice des institutions budgétaires législatives



Encadré 2 Le nombre croissant de bureaux législatifs chargés du budget

D'après Anderson (2008), un service analytique du budget indépendant au sein du Parlement peut simplifier entre autres, la complexité, encourager la transparence, améliorer la crédibilité budgétaire et promouvoir l'obligation de rendre compte. Les fonctions principales d'un tel service sont de réaliser des prévisions économiques, de fournir des projections des recettes et dépenses et d'analyser les propositions budgétaires faites par l'Exécutif, tout en gardant à l'esprit une perspective à moyen terme. Le Congrès des États-Unis a créé en 1974 un service spécialisé de recherche sur le budget. Le Bureau du budget du Congrès (CBO) compte environ 230 employés et constitue de loin la plus grande institution dans son genre. Les parlements du Mexique, des Philippines et de la Corée du Sud disposent également d'importants services d'analyse du budget. Toutefois de nombreux parlements n'ont pas suffisamment accès à une analyse spécialisée et indépendante ayant trait au budget.

En Afrique, plusieurs pays ont établi des bureaux législatifs du budget au cours des dernières années, et d'autres ont prévu de le faire dans un proche avenir. En 2001, le Parlement ougandais a décidé de créer un Bureau parlementaire du budget (PBO) afin de soutenir le travail d'examen de la Commission du budget nouvellement établie. Le PBO de l'Ouganda comprend 27 postes. Au Bénin, l'Assemblée Nationale a accès à l'Unité d'analyse, de contrôle et d'évaluation du Budget de l'État (UNACEB) qui emploie cinq personnes. Le Parlement kenyan a créé récemment le Bureau d'analyse fiscale (OFA), et il existe aussi des services législatifs du budget au Maroc et au Zimbabwe. De plus, plusieurs pays africains sont en train d'établir des organes semblables, par exemple au Libéria, au Nigeria et en Afrique du Sud.

Sources : Anderson (2008); Johnson et Stapenhurst (2008)

4

Exécution du budget

Un défi important auquel font face de nombreux pays africains est d'améliorer la crédibilité du budget en réduisant l'écart entre les dépenses planifiées et les dépenses exécutées. Selon le cadre PEFA, un système de gestion des finances publiques qui fonctionne bien, garantit « la bonne exécution du budget d'une manière ordonnée et prévisible et l'existence de mesures permettant de contrôler et de gérer l'utilisation des deniers publics » (PEFA, 2005 : 2). Une exécution du budget médiocre peut compromettre la politique fiscale, fausser les affectations et menacer l'efficacité opérationnelle (Ablo et Reinikka, 1998 ; Stasavage et Moyo, 2000). En même temps, cependant, des règles d'exécution trop rigides peuvent nuire à la performance (Campos et Pradhan, 1996 ; Blöndal, 2003). Cette partie présente des données concernant plusieurs aspects institutionnels essentiels qui affectent le degré de flexibilité de l'Exécutif au cours de la phase d'exécution du budget, et le degré des ajustements en cours d'exercice.

L'une des principales façons de modifier le budget au cours de l'année fiscale implique d'annuler ou de supprimer les dépenses approuvées par le Parlement. Des réductions de dépenses de l'exercice en cours peuvent aider le gouvernement à s'assurer que les dépenses globales restent à des niveaux planifiés et prudents, mais elles peuvent aussi fausser les priorités budgétaires. La Question 52 demandait si le gouvernement dispose de l'autorité de faire de telles réductions de dépenses en cours d'exercice, et dans quelle mesure. D'après les résultats du Tableau 11, cinq pays ont mentionné que le gouvernement ne peut pas annuler les dépenses et 14 autres pays ont répondu que cela est uniquement possible sous réserve de restrictions. Dans six pays, il n'y a pas de restrictions sur l'annulation des dépenses.

Tableau 11 Réduction des dépenses en cours d'exercice

Q52 : Le Gouvernement dispose-t-il du pouvoir de supprimer/annuler une dépense après que le budget ait été approuvé par le Parlement ?	Pays
Non	Bénin, Lesotho ^a , Madagascar ^a , Malawi, Namibie
Oui, avec certaines restrictions	Afrique du Sud, Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Libéria, Mali, Maurice, Maroc, Ouganda, Rwanda, Tunisie
Oui, sans restrictions	Botswana, Mozambique, Nigeria, Sierra Leone, Zambie, Zimbabwe
Réponse manquante	Swaziland

a) Réponses classées selon les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

L'exécution du budget peut aussi compromettre la gestion fiscale quand il n'existe pas de contrôle efficace du dépassement des crédits. L'enquête a démontré qu'il est facile de dépenser plus que les montants autorisés par le Parlement. La Question 57 concernait la possibilité de dépassement avant l'adoption de dotations supplémentaires par le Parlement. Sept pays ont répondu que le dépassement sans l'approbation préalable n'est pas autorisé, 16 pays ont indiqué que ce dépassement n'est possible que dans une certaine limite ou pour des dépenses obligatoires, tandis que trois pays ont répondu qu'il n'existe pas de limites sans l'approbation législative. Toutefois, il est à noter que ces réponses peuvent minimiser le degré de facto du dépassement, du fait que de nombreux ministères dépensiers des pays dérogent aux contrôles des dépenses en accumulant les arriérés, qui dans certains cas, s'élèvent à une part importante des dépenses publiques.

Certains changements en cours d'exercice n'affectent pas le niveau global des dépenses, mais leur composition. Le Tableau 13 présente les réponses à la Question 53, qui demandait aux pays si les ministres étaient autorisés à réaffecter ou redéployer des fonds entre les lignes budgétaires. Après l'ajustement des résultats selon les commentaires des pays, aucun pays de cet échantillon n'interdit les transferts purs et simples. Quatre pays autorisent des réaffectations illimitées et

18 indiquent que des restrictions s'appliquent. Par exemple, les ministres en Éthiopie ne sont pas autorisés à réaffecter les crédits d'opérations et d'entretien aux dépenses salariales, ou du budget d'investissement au budget de fonctionnement. Au Rwanda, le Ministre des finances, après approbation par le Cabinet, peut autoriser des transferts entre certaines lignes au sein de la même catégorie du budget ordinaire d'une agence, sous réserve d'une limite de 20 pour cent. En Afrique du Sud le transfert est soumis à l'approbation parlementaire si le montant impliqué dépasse huit pour cent de l'allocation d'un programme, tandis que dans 13 pays, il nécessite l'approbation du Ministre des finances. La nécessité d'effectuer un transfert dépend en partie du niveau de détails auquel le Parlement adopte le budget.

Tableau 12 Dépassement des crédits

Q57 : Peut-il y avoir un dépassement avant que la loi de finances rectificative/le budget supplémentaire ne soit adopté par le Parlement ?	Pays
Non	Éthiopie, Ghana, Libéria, Maroc, Mozambique, Nigeria, Rwanda
Oui, mais uniquement jusqu'à une certaine limite	Guinée, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali ^a , Maurice, Ouganda, Tunisie, Zimbabwe
Oui, mais uniquement pour les dépenses obligatoires	Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Congo (Brazzaville), Madagascar, Namibie, Swaziland
Oui, il n'y a pas de limites de dépassements sans l'approbation du Parlement	Burkina Faso, Sierra Leone, Zambie

a) Réponses classées selon les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

Tableau 13 Transfert

Q53 : Les ministères, dans le cadre de leurs responsabilités, sont-ils autorisés à réaffecter/redéployer des fonds entre les lignes budgétaires ?	Pays
Non	Aucun
Oui, sans restrictions	Botswana, Swaziland ^a , Zambie ^a , Zimbabwe
Oui, avec certaines restrictions	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Éthiopie ^a , Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali ^a , Maurice, Mozambique, Namibie, Ouganda, Rwanda, Tunisie
Avec l'approbation du Parlement	Afrique du Sud
Avec l'approbation du Ministre des Finances	Afrique du Sud, Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Ghana, Guinée, Lesotho, Malawi, Maurice, Maroc, Nigeria, Sierra Leone, Tunisie

a) Réponses classées selon les commentaires de l'enquête.

Dans des circonstances exceptionnelles, il peut être également nécessaire d'autoriser des dépenses sur les lignes qui ne sont pas comprises dans le budget adopté, par exemple pour répondre rapidement et efficacement à des catastrophes naturelles, telles que des inondations ou des sécheresses. La Question 61 concernait l'utilisation de réserves pour imprévus qui fournit la flexibilité pour faire face à de tels besoins urgents de dépenses. D'après le Tableau 14, la plupart des budgets nationaux des pays comportent un fonds central d'urgence pour parer à de telles éventualités; seulement neuf pays sur 26 ne disposent pas de réserves pour imprévus. L'utilisation des réserves pour imprévus devrait être entièrement transparente, afin que ce mécanisme ne soit pas mal employé, par exemple pour financer des dépenses qui ne sont pas comptabilisées dans le budget et qui étaient prévisibles.

Le Tableau 15 présente quelques données de base sur la fréquence des budgets supplémentaires. Un nombre important de budgets supplémentaires ou rectificatifs peuvent indiquer une mauvaise planification du budget, bien que cela dépend également de la façon dont est détaillé le budget et à quel niveau de détails celui-ci est approuvé. En outre, il est possible qu'un pays dispose de règles très libérales pour les ajustements en cours d'exercice qui permettent à l'Exécutif d'apporter un nombre important de changements sans avoir à demander l'approbation du Parlement. Donc, le simple nombre de budgets supplémentaires n'indique pas forcément

le degré d'ajustements en cours d'exercice. Bien que quelques pays indiquent qu'ils n'ont pas soumis de budgets supplémentaires quelconques au cours des deux dernières années fiscales, la majorité des pays signalent qu'ils soumettent un budget supplémentaire par an. Aucun pays ne mentionne plus de quatre budgets supplémentaires.

Tableau 14 Provisions pour dépenses imprévues

Q61 : Le budget pour la dernière année fiscale inclut-il un fonds central de réserve pour faire face à des dépenses imprévues ?	Pays
Non	Bénin, Botswana, Burkina Faso, Libéria, Mali, Nigeria, Ouganda, Sierra Leone, Swaziland
Oui	Afrique du Sud, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice ^a , Maroc, Mozambique ^a , Namibie, Rwanda, Tunisie, Zambie, Zimbabwe

a) Réponses classées selon les commentaires de l'enquête ou les remarques faites par les délégués à l'atelier de Pretoria.

Tableau 15 Budgets supplémentaires

Q58 : Combien de budgets supplémentaires ont été déposés annuellement au cours des deux dernières années ?	a) Dernière année fiscale	b) Avant la dernière année fiscale
Aucun	Guinée, Maroc, Namibie, Sierra Leone	Congo (Brazzaville), Maroc, Namibie, Nigeria, Sierra Leone
1	Bénin, Congo (Brazzaville), Éthiopie, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Zimbabwe	Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Libéria, Malawi, Mali, Maurice, Rwanda, Zambie, Zimbabwe
2	Burkina Faso, Ghana, Afrique du Sud, Ouganda, Zambie	Swaziland
3	Botswana	Botswana, Ouganda
4	Swaziland	Aucun
Missing	Tunisie	Éthiopie, Madagascar, Mozambique, Tunisie

L'audit interne joue un rôle important pour assurer l'efficacité du contrôle interne qui avalise une exécution saine du budget (Diamond, 2002). Tous les pays de l'échantillon, à la seule exception du Swaziland, indiquent que les ministères dépensiers ont des unités d'audit interne (Question 66). Toutefois, il est probable de trouver des différences importantes dans la qualité et la couverture de l'audit interne.

Bien que ces résultats soulignent une fois de plus la grande différence des pratiques existantes à travers le continent africain, ils mettent aussi en évidence les faiblesses constatées dans l'exécution du budget et le contrôle des dépenses. L'utilisation importante de budgets supplémentaires et les possibilités qui existent de dépasser les crédits et d'effectuer des réaffectations, pourraient facilement compromettre l'intégrité générale des mécanismes de contrôle du processus budgétaire. En revanche, comme cela a été souligné au début de cette partie, certains de ces mécanismes accordent une certaine flexibilité dont de nombreux pays ont besoin, puisqu'ils doivent élaborer le budget en tenant compte de ressources limitées et sous réserve de nombreuses incertitudes et de chocs.

Transparence fiscale

5

La transparence fiscale dans les finances publiques implique « une ouverture quant aux intentions, à la formulation et à la mise en œuvre des politiques » (OCDE, 2002: 7 ; voir aussi Kopits et Craig, 1998). Plusieurs études ont prouvé que la transparence fiscale est associée à l'amélioration de la discipline fiscale, à de meilleures notations de crédit et à la réduction de la corruption (par ex., Alesina et Perotti, 1996 ; Hameed, 2005 ; Alt et Lassen, 2006). D'autres soutiennent que les citoyens et les contribuables ont droit à la divulgation complète de la gestion des deniers publics (Fölscher, 2002) pour assurer la participation et l'obligation de rendre compte dans les processus de politiques. Par suite de cet intérêt accru sur la mise à disposition et la qualité de l'information budgétaire, plusieurs organisations ont établi des directives internationales et des cadres de mesures. L'OCDE a développé « les meilleures pratiques de transparence budgétaire » qui sont un outil de référence non prescriptible (OCDE, 2002). D'autres initiatives comprennent le « code de bonnes pratiques sur la transparence fiscale » du FMI (FMI, 2007a), qui est utilisé pour les évaluations formelles nationales, et « l'Initiative sur le budget ouvert » du Projet Budgétaire International, qui a développé un indice de transparence budgétaire pour comparer les pays à travers le monde (IBP, 2006).

Il est difficile de déterminer avec précision le volume et le genre d'informations que les gouvernements devraient rendre publiques. Bien que l'on puisse être enclin à rendre publiques autant d'informations budgétaires que possible, deux mises en garde devraient susciter notre vigilance. Premièrement, le volume d'informations publiées ne devrait pas se faire au détriment de sa qualité. Par exemple, les « meilleures pratiques » de l'OCDE indiquent que tous les pays devraient produire des rapports mensuels avec des chiffres actualisés des recettes et des dépenses pendant l'exécution du budget. Cependant, dans certains cas, des rapports moins fréquents reposant sur des données plus sûres pourraient être une meilleure option lorsque la capacité pour produire des données de bonne qualité est limitée. Deuxièmement, dans les cas où la capacité d'utilisation des informations disponibles est limitée, par exemple au sein de la société civile, les informations publiées peuvent permettre à d'autres protagonistes, tels que les agences donatrices ou les groupes de pression de faible importance de déformer les processus généraux de reddition des comptes.

Dans cette partie, le rapport rassemble les éléments de l'enquête qui fournissent une vue d'ensemble préliminaire du degré de fourniture par les pays africains « d'une divulgation complète de toutes les informations budgétaires pertinentes d'une manière ponctuelle et systématique » (OCDE, 2002 : 7). La transparence est évaluée dans trois domaines qui sont généralement liés aux différentes phases du cycle budgétaire : (a) l'information comprise dans les documents budgétaires présentés au Parlement (Question 35); (b) la fréquence à laquelle les données sur les recettes et les dépenses exécutées sont déclarées au cours de l'exécution du budget (Question 56) ; et (c) si les rapports d'audit sont mis à la disposition du public (Question 69) et dans quel délai. Ensuite, un indice de transparence fiscale a été développé et permet une évaluation comparative de la couverture, du respect des délais et de la mise à disposition du public des informations budgétaires essentielles au cours des différentes phases du processus budgétaire.

La Question 35 vise douze types d'informations, soulignées tant dans les directives de l'OCDE que dans celles du FMI, qui devraient être intégrées dans la documentation budgétaire envoyée au Parlement. Les résultats sont présentés dans le Tableau 16. La plupart des pays ont indiqué qu'ils incluent l'information sur les hypothèses macroéconomiques, les priorités budgétaires, les objectifs de la politique fiscale à moyen terme, les dotations clairement définies qui doivent être votées par le Parlement, et le rapport qui existe entre les dotations et les services administratifs (par exemple, le ministère, l'agence). La divulgation des dépenses hors budget et des fonds extrabudgétaires, des dépenses fiscales, des plans budgétaires annuels globaux et la présentation de rapports sur les objectifs de performance non financière, était plus dispersée à travers les

Tableau 16 Informations comprises dans les documents budgétaires présentés au Parlement

Pays	Objectifs de la politique fiscale à moyen terme	Hypothèses macroéconomiques	Priorités budgétaires	Plan budgétaire annuel global, comprenant dépenses hors budget et fonds extrabudgétaires	Plan budgétaire annuel global pour tous les niveaux de l'Administration publique	Tableau global des dépenses fiscales (exemptions, déductions et crédits)	Objectifs de performance non financière pour les programmes et/ou les agences	Perspective à moyen terme	Perspective à long terme	Dotations clairement définies	Liens entre les dotations et les unités administratives	Texte législatif de politiques, proposé dans le budget
Afrique du Sud	x	x	x	x			x	x		x	x	
Bénin	x	x	x				x			x	x	x
Botswana ^a		x	x	x	x			x		x	x	
Burkina Faso	x		x							x	x	
Congo (Brazzaville)	x	x	x							x	x	x
Éthiopie		x	x		x	x	x			x	x	
Ghana	x	x	x	x				x		x	x	x
Guinée		x	x		x					x	x	x
Kenya	x		x			x		x		x	x	
Lesotho	x	x	x							x	x	
Liberia ^a		x	x		x		x			x	x	
Madagascar	x	x	x					x		x	x	
Malawi ^a	x	x	x	x				x		x	x	x
Mali	x	x	x				x	x		x	x	
Maurice	x	x	x				x	x		x	x	
Maroc		x	x				x	x		x	x	x
Mozambique	x	x	x	x	x			x		x	x	
Namibie	x	x	x	x	x			x		x	x	x
Nigeria	x	x	x	x				x		x	x	
Ouganda	x	x	x		x		x	x		x	x	x
Rwanda	x	x	x	x	x			x		x	x	
Sierra Leone	x	x	x	x				x		x	x	
Swaziland	x	x	x		x			x		x	x	
Tunisie	x	x	x	x	x			x		x	x	x
Zambie	x	x	x					x		x	x	x
Zimbabwe	x	x	x	x		x		x		x	x	x
Nbr. de pays	21	24	26	11	10	6	8	16	0	22	19	11

Remarques : Basé sur la Question 35 « Parmi les éléments suivants, lesquels sont inclus dans les documents budgétaires du gouvernement central, présentés au Parlement »

a) Réponses mises à jour à partir de recherche propre ou des commentaires faits par les délégués à l'atelier de Pretoria.

pays, tandis qu'aucun pays n'indiquait intégrer une perspective à long terme sur la totalité des recettes et dépenses (dix ans ou plus) dans la documentation envoyée au Parlement. Bien que des pays comme le Burkina Faso, le Lesotho, Madagascar et le Nigeria déclarent fournir uniquement des types d'informations limitées au Parlement, les documents budgétaires dans des pays comme le Ghana, le Malawi et l'Afrique du Sud sont beaucoup plus exhaustifs.

La fréquence de publication des informations sur les recettes et dépenses effectives est aussi cruciale, du fait qu'elle permet aux gouvernements de mesurer les progrès réalisés sur le budget exécuté au cours de l'année fiscale. Les rapports en cours d'exercice donnent également aux praticiens et au grand public les informations nécessaires afin d'évaluer l'exactitude des projections budgétaires et de tenir le gouvernement pour responsable des prestations. La Question 56 a enregistré la fréquence à laquelle les pays interrogés publient des informations sur les recettes et dépenses au cours de l'année fiscale. Les réponses sont présentées au Tableau 17. Neuf pays sur 25 ont indiqué qu'ils produisent des informations soit hebdomadaires, soit mensuelles ; neuf ont indiqué qu'ils publient ces informations trimestriellement ; et trois pays ont indiqué qu'ils les publient semestriellement. Un constat plus inquiétant est le fait que quatre pays ne publient qu'annuellement de telles informations, empêchant ainsi tout suivi important au cours de l'exécution du budget.

Tableau 17 Fréquence de publication des informations de l'exercice en cours

Q56 : Durant l'année fiscale, quelle est la fréquence de publication des informations sur les recettes et dépenses exécutées ?	Pays
Hebdomadairement	Burkina Faso
Mensuellement	Afrique du Sud, Botswana, Éthiopie, Libéria, Malawi, Maroc, Tunisie, Zimbabwe
Trimestriellement	Bénin, Congo (Brazzaville), Kenya, Madagascar, Mali, Mozambique, Rwanda, Sierra Leone, Zambie
Semestriellement	Ghana, Guinée, Ouganda
Annuellement	Lesotho, Maurice, Namibie, Nigeria
Sur une base ad hoc (de circonstance)	Aucun
Aucune	Aucun
Réponse manquante	Swaziland

Finalement, la Question 69 examine la mise à disposition du public des comptes audités. D'après les résultats présentés au Tableau 18, quinze pays sur 26 publient toujours les rapports d'audit, alors que six pays ne le font jamais ou rarement. Parmi le dernier groupe, on trouve des pays comme le Congo (Brazzaville) et le Libéria, où la fonction d'audit externe a été récemment reconfigurée, ou comme la Guinée et la Sierra Leone qui sont confrontées à de sérieuses contraintes et à des retards importants. Les pratiques qui apparaîtront dans ces pays au cours des prochaines années seront cruciales pour définir la contribution de ces réformes d'audit par rapport à la transparence fiscale.

Tableau 18 Disponibilité des conclusions du contrôle

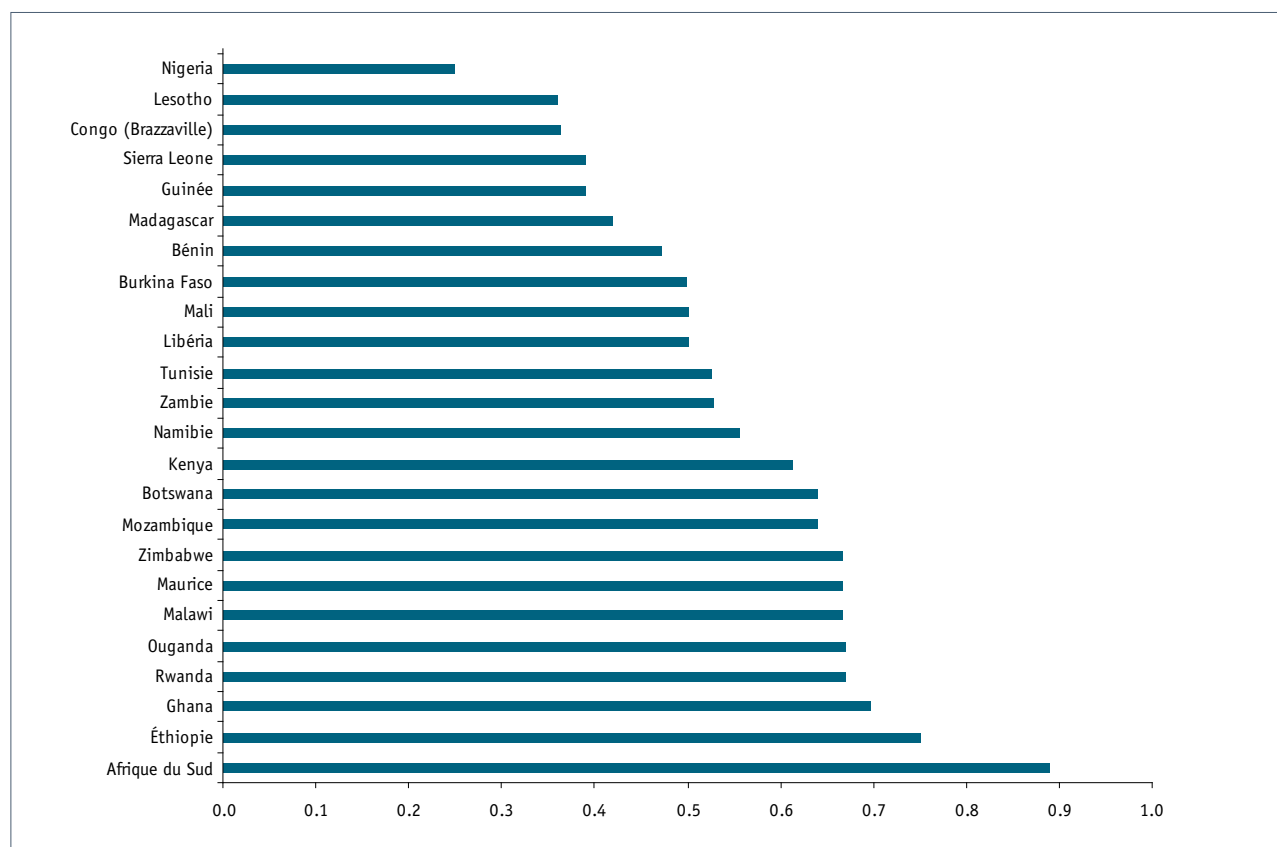
Q69 : Les conclusions de l'Instance suprême d'audit sont-elles du domaine public ?	Pays
Jamais	Congo (Brazzaville), Libéria, Tunisie
Rarement	Guinée, Nigeria, Sierra Leone
Oui, dans la plupart des cas mais avec certaines exceptions (les audits du secteur militaire par ex.)	Bénin, Botswana, Burkina Faso, Madagascar, Zambie
Oui, toujours	Afrique du Sud, Éthiopie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mali, Maurice, Maroc, Mozambique, Namibie, Ouganda, Rwanda, Swaziland, Zimbabwe

Afin de donner une évaluation générale comparative du niveau de la transparence fiscale à travers les pays africains participant à l'enquête, la Figure 3 présente un indice de synthèse, qui s'inspire des questions présentées ci-dessus. Afin de respecter les délais de présentation des

rapports, la disponibilité des rapports d'audit est évaluée en fonction du délai nécessaire pour les rendre publics. (voir Tableau 1). Le système de codification pour définir l'indice est présenté au Tableau 25, tandis que les scores nationaux correspondants sont indiqués au Tableau 26. Les résultats globaux sont graphiquement récapitulés à la Figure 3 ci-dessous. Les scores nationaux sur l'indice de transparence fiscale varient entre un maximum de 0,89 pour l'Afrique du Sud et un minimum de 0,25 pour le Nigeria, avec une médiane de 0,54.

Les résultats de l'enquête montrent qu'il existe une différence importante entre les pays africains, même si plusieurs pays semblent publier des quantités importantes d'informations budgétaires. Bien que ce constat manifestement doit être estimé de manière positive, il devrait également encourager les pays qui sont à la traîne de mettre l'accent tant sur plus de production et de publication que sur une meilleure qualité des informations budgétaires, sous des formes qui encouragent l'accès au grand public et la compréhension de l'information.

Figure 3 Indice de transparence fiscale



Encadré 3 Une autre perspective sur la transparence budgétaire : L'indice 2008 sur le budget ouvert

L'indice sur le budget ouvert (IBO) ou indice d'ouverture budgétaire, créé par l'ONG « Partenariat Budgétaire International », dont le siège social se trouve à Washington, est une mesure beaucoup plus compréhensible de la transparence budgétaire que celle présentée à la Figure 3, qui est fondée uniquement sur un petit nombre de questions de l'enquête. L'IBO repose sur un long questionnaire qui évalue la disponibilité et la couverture d'un ensemble de huit documents budgétaires clés, établis à partir des meilleures pratiques internationales. L'IBO 2008 comprend 85 pays, classés sur une échelle de 0 à 100. Le Royaume-Uni sort en tête avec un score de 88, suivi par l'Afrique du Sud, la France, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis. Il y a 13 pays qui sont inclus à la fois dans l'IBO et l'enquête de l'OCDE/CABRI. Leurs résultats sont les suivants :

Pays	Score IBO
Afrique du Sud	87
Botswana	62
Kenya	57
Ouganda	51
Ghana	49
Namibie	47
Zambie	47
Malawi	29
Maroc	27
Nigeria	19
Burkina Faso	14
Libéria	2
Rwanda	0

Des différences notables existent entre l'IBO et notre indice de transparence fiscale. L'Afrique du Sud obtient le meilleur score dans les deux cas, mais les scores du Rwanda par exemple sont radicalement différents. Ces différences sont en partie dues aux informations beaucoup plus exhaustives qui rentrent dans les calculs de l'IBO. Mais la différence principale est que l'IBO donne des scores aux pays non pas en fonction de l'information budgétaire qu'ils produisent, mais en fonction de ce qu'ils mettent à la disposition du grand public d'une manière ponctuelle et accessible afin d'encourager une plus grande reddition des comptes. Nos questions de l'enquête, en revanche sont moins rigoureuses concernant la mise à disposition du public des informations budgétaires.

Les deux pays africains qui ont obtenu les meilleurs scores sur l'IBO sont l'Afrique du Sud et le Botswana. L'Afrique du Sud rend tous les huit documents budgétaires clés publics, et ils contiennent tous des informations détaillées. Le Botswana, en revanche, ne publie pas un exposé préalable sur le budget, un budget pour les citoyens et un examen de milieu d'année. En ce qui concerne le Rwanda, la note 0 découle du fait que bien que beaucoup d'informations budgétaires existent, lorsque le questionnaire de l'IBO a été élaboré, il n'avait pas été rendu disponible d'une manière ponctuelle et accessible, empêchant la société civile de tenir le gouvernement pour responsable de l'utilisation des ressources publiques.

Source : Partenariat Budgétaire International (2009)

6

Dépenses hors budget

Le principe d'exhaustivité qui stipule que toutes les recettes et dépenses publiques devraient être soumises à des mécanismes et des procédures budgétaires, est une question pluridisciplinaire clé dans l'élaboration du budget de l'État, reconnu déjà par les premiers théoriciens de l'élaboration du budget (Sundelson, 1935) ainsi que par les instruments d'évaluation les plus récents, tels que le cadre PEFA (PEFA, 2005). L'exhaustivité est un préalable à la transparence, qui à son tour permet une meilleure reddition des comptes (CABRI et PSA, 2008). Pourtant il existe une série de catégories de dépenses publiques qui n'est pas souvent soumise à des procédures budgétaires normales et qui n'est pas prise en compte dans la documentation budgétaire, réduisant ainsi le degré de transparence des opérations budgétaires tout en créant en même temps des risques potentiels qui peuvent compromettre la durabilité fiscale. Ces catégories de dépenses comprennent, entre autres, les fonds de la sécurité sociale, les garanties de prêts, les pensions du secteur public et les fonds apportés par les donateurs.

Le questionnaire de l'enquête a essayé d'évaluer le degré et l'importance des dépenses hors budget dans tous les pays africains interrogés. Le Tableau 19 présente un récapitulatif du nombre de pays qui déclarent l'existence de divers types de dépenses hors budget, et si celles-ci requièrent l'autorisation législative, elles doivent être publiées dans les documents budgétaires.

Tableau 19 Types de dépenses hors budget

Type	Nombre de pays			
	Applicable	Autorisation législative ?	Dans les documents budgétaires ?	Non Applicable
Dépenses fiscales	14	6	6	12
Fonds de sécurité sociale	10	3	3	16
Partenariats public-privé	9	4	3	17
Crédits extrabudgétaires	6	1	0	20
Garanties de crédits	12	5	3	14
Fonds de la santé publique	8	4	6	18
Pensions du secteur public	9	4	6	17
Fonds pour l'enseignement supérieur	9	5	6	17
Fonds d'urgence/de contingence	9	6	8	17
Fonds de donateurs	14	4	4	12
Fonds de stabilisation	6	4	2	20
Crédits extérieurs	10	6	6	16
Dépenses militaires	7	5	6	19
Comptes spéciaux	12	7	5	14
Autre	3	0	1	23

Remarques : Question 45 : « Quels types de dépenses hors budget existe-t-il ? » Certains changements ont été apportés aux réponses fournies par le Rwanda et le Zimbabwe pour refléter le fait qu'ils avaient inscrit un certain nombre d'éléments comme étant couverts dans le budget mais n'étant pas applicables.

Les résultats de l'enquête suggèrent qu'il existe plusieurs défis à relever pour inscrire les dépenses hors budget dans le processus budgétaire. Bien qu'une majorité des pays déclarent que la plupart des catégories de dépenses hors budget n'existent pas dans leur système, dans les cas applicables, c'est-à-dire lorsque les dépenses hors budget existent, leur nature est souvent ni comptabilisée ni transparente, étant donné que dans la moitié des cas environ, elles ne requièrent pas l'autorisation législative et que l'information n'est pas incluse dans la documentation budgétaire. De plus, il faut noter que de nombreux pays indiquent très peu de catégories de dépenses hors budget, même si certaines sont assez courantes. Des pays comme le Burkina Faso et le Mali par exemple, déclarent qu'ils ne disposent pas de fonds de donateurs hors budget.

La question des flux d'aide hors budget est traitée de manière plus détaillée à la Question 99, qui examine le pourcentage de la totalité des flux d'aide inscrits dans les divers documents budgétaires. Pour de nombreux pays africains, les fonds des donateurs constituent une catégorie particulièrement importante des dépenses qui sont souvent hors budget, du fait qu'elles sont souvent affectées directement à des projets gérés par les donateurs ou à d'autres systèmes parallèles. Le Tableau 20 montre la tentative faite par les pays interrogés d'évaluer le degré d'inscription des flux d'aide dans différents documents budgétaires. La différence indiquée est importante. Tandis que le Ghana, le Kenya, l'Éthiopie, le Mali et l'Ouganda déclarent avoir une couverture moyenne à élevée de flux d'aide aux différentes phases du processus budgétaire, dans des pays comme le Burkina Faso, la Sierra Leone et le Mozambique la couverture est beaucoup moins cohérente et exhaustive. D'après le tableau 20, non seulement plus de pays indiquent une couverture pendant les phases initiales du processus budgétaire comparé à la phase de rapport sur l'exécution du budget, mais aussi les valeurs de couverture sont plus élevées pour les documents de formulation budgétaire. Certains des commentaires fournis par les pays interrogés sont également intéressants et montrent les difficultés auxquelles sont confrontées les gouvernements pour inscrire les données de l'aide dans les systèmes budgétaires, en raison surtout de la diversité des donateurs et du manque de transparence et de prévisibilité des flux d'aide. Dans de nombreux cas, la couverture est essentiellement limitée aux prêts et à l'aide qui est acheminée par l'intermédiaire de l'appui budgétaire direct, tandis que l'aide aux projets reste souvent hors budget.

Les données spécifiées au Tableau 20 ne sont pas uniquement incomplètes, mais aussi potentiellement douteuses, car elles sont basées sur des prévisions subjectives fournies par des fonctionnaires au sein du Ministère des finances qui auraient pu ne pas disposer de toutes les informations nécessaires au moment de répondre au questionnaire de l'enquête. CABRI a récemment achevé une étude couvrant plusieurs pays sur la « Budgétisation de l'aide » (CABRI et PSA, 2008). Cette étude souligne les défis auxquels font face les gouvernements et leurs homologues étrangers qui leur versent des fonds, quand ils essaient de s'assurer que les flux d'aide soient inscrits aux budgets nationaux. Elle met également l'accent sur la difficulté de définir clairement ce que signifie vraiment « l'inscription au budget », afin de poursuivre les objectifs communs pour améliorer l'exhaustivité, la transparence et l'obligation de rendre compte du processus budgétaire. Les données présentées dans l'étude de CABRI ne confirme que partiellement les réponses de notre enquête. Tandis que dans les deux rapports, des pays comme le Ghana, le Kenya et l'Ouganda, réussissent à inscrire des pourcentages plus élevés de l'aide à leurs budgets, les données pour le Rwanda et le Mozambique par exemple, ne sont pas cohérentes (CABRI et PSA, 2008: 21-24). Ces résultats révèlent que c'est dans ce domaine qu'un travail plus conséquent est nécessaire afin de réaliser un tableau plus élaboré de l'inscription des flux d'aide aux processus et documents budgétaires nationaux.

Tableau 20 Couverture des flux d'aide dans divers documents budgétaires

Pays	Exposé préalable sur le budget	Prévisions pluriannuelles	Soumissions des ministères dépeniers	Proposition budgétaire	Rapport en cours d'exercice	Rapport de fin d'exercice
Afrique du Sud						51-75%
Bénin				51-75%		
Botswana						
Burkina Faso	1-25%		26-50%	26-50%	Non compris	Non compris
Congo (Brazzaville)		1-25%	Not incl.	76-100%		
Éthiopie		76-100%	76-100%	76-100%		
Ghana	76-100%	76-100%	76-100%	76-100%	1-25%	1-25%
Guinée			26-50%	26-50%	76-100%	
Kenya	76-100%	76-100%	51-75%	51-75%	51-75%	26-50%
Lesotho		76-100%	76-100%	76-100%		
Libéria	Non compris					
Madagascar				76-100%		
Malawi				76-100%		
Mali	51-75%	76-100%	76-100%	51-75%	51-75%	51-75%
Maurice	76-100%	76-100%		76-100%	76-100%	76-100%
Maroc		1-25%				
Mozambique		26-50%	26-50%	51-75%	26-50%	26-50%
Namibie		76-100%	76-100%	76-100%		
Nigeria						
Ouganda	76-100%		Non compris	76-100%	76-100%	76-100%
Rwanda		51-75%	51-75%	51-75%	51-75%	
Sierra Leone	26-50%	26-50%	Not incl.	26-50%	1-25%	Non compris
Swaziland	1-25%	1-25%		1-25%	1-25%	1-25%
Tunisie						
Zambie	26-50%	26-50%	26-50%	26-50%	1-25%	1-25%
Zimbabwe						
Nbr. de pays	10	14	14	19	12	10

Remarques : Question 99 : « Veuillez estimer quel pourcentage de la valeur financière totale des flux d'aide est inscrite dans les documents budgétaires suivants. » Les cases vides reflètent les réponses manquantes.

Gestion de l'aide

7

Pour un grand nombre de pays africains, l'aide extérieure au développement représente une part non négligeable des dépenses publiques. Par conséquent les façons dont les flux d'aide sont gérés représentent un important facteur affectant la qualité des processus politiques et budgétaires à travers l'Afrique. Au cours des dernières années, un consensus international s'est constitué à propos de l'efficacité de l'aide, soulignant l'importance de l'aide qui est acheminée par l'intermédiaire des systèmes de l'État, et pour soutenir les politiques et interventions définies par les gouvernements bénéficiaires (OECD, 2005). Bien que l'accent ait été davantage mis sur le changement des pratiques des donateurs, des systèmes efficaces de gestion de l'aide au sein du gouvernement bénéficiaire sont essentiels pour assurer l'utilisation efficace des flux d'aide. Eu égard à ce constat, une partie supplémentaire sur la gestion de l'aide a été rajoutée au questionnaire de l'enquête, en vue de rassembler des informations sur la manière dont les gouvernements africains s'organisent pour s'occuper des programmes et des projets financés par des donateurs ainsi que pour les inscrire dans leurs processus politiques et budgétaires. Comme cela a été souligné dans la partie précédente, au cours de l'année dernière, CABRI a aussi accordé beaucoup d'attention à la question de « la budgétisation de l'aide », en réalisant un série d'études de cas pays, afin d'examiner de quelle manière les gouvernements de l'Afrique subsaharienne peuvent assurer que les flux d'aide sont inscrits correctement aux différentes phases du processus budgétaire, soulignant ainsi l'importance des stratégies de gestion de l'aide (CABRI, 2007: 160–184).

Du point de vue d'un gouvernement bénéficiaire, il existe trois questions fondamentales qui influencent la capacité du gouvernement à gérer de manière efficace les flux d'aide étrangers. La première se rapporte à la structure des *institutions* de l'État qui sont chargées de traiter avec la communauté des donateurs. La deuxième s'occupe des *politiques* mises en place par les gouvernements pour gérer et coordonner activement les activités des donateurs, tandis que la troisième repose sur les flux *d'informations* qui permettent aux gouvernements de mieux inscrire les flux d'aide à différentes phases du processus budgétaire. Des systèmes efficaces de gestion de l'aide aident à soutenir les principes essentiels de l'élaboration du budget tels que l'exhaustivité, la transparence et l'obligation de rendre compte. Ces trois dimensions sont combinées en un indice qui est établi à partir de plusieurs questions tirées de la nouvelle partie sur la gestion de l'aide (Questions 90 à 99).

Certaines des questions de l'enquête sont utiles pour éclaircir la manière dont les gouvernements africains essaient de maîtriser certains de ces problèmes. Pour ce qui est des institutions, la Question 90 (Tableau 21) examine qui est responsable de la fonction de la gestion de l'aide. Les réponses révèlent une diversité importante, avec 15 pays sur 26 indiquant qu'il existe deux ou plusieurs services de l'administration publique qui sont chargés de la gestion de l'aide. Plus fréquemment, les responsabilités sont partagées entre divers ministères (Finance, Planification, Affaires Étrangères) et quelquefois entre ceux-ci et le Bureau du Président. Cette situation inévitablement rend plus complexe la tâche visant à assurer l'intégration appropriée de tous les flux d'aide dans le processus budgétaire. Pour les sept pays qui ont répondu que leurs responsabilités en matière de gestion de l'aide sont toutes au sein du Ministère des finances (ou de l'Autorité budgétaire centrale), la tâche sera quelque peu plus aisée. Une caractéristique institutionnelle supplémentaire importante se rapporte à la manière dont les négociations sont menées avec les agences donatrices lorsque des projets et programmes d'aide sont élaborés. Dans certains pays, il est laissé plus de liberté aux ministères dépensiers afin de négocier directement avec les donateurs sans l'implication du Ministère des finances. Une fois encore, plus ils disposent de liberté, plus il s'avèrera difficile de garantir l'intégration complète de tous les flux d'aide dans le budget.

L'examen des politiques de gestion de l'aide, au Tableau 22 montre la manière dont de telles déclarations de politique ont été adoptées par une majorité de pays qui partagent deux

caractéristiques. Premièrement, pour les pays qui ont pris part à l'enquête, les parlements ne sont jamais impliqués dans leur approbation. Deuxièmement, le plus souvent, elles sont subsumées dans d'autres documents de politique, habituellement un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ou une déclaration de politique similaire. Bien que cela ne représente pas forcément de problèmes, elles indiquent que jusqu'ici la gestion de l'aide n'est pas considérée comme un domaine principal de politique qui mérite une attention politique particulière non seulement de la part de l'Exécutif mais aussi de la part de l'ensemble du gouvernement, y compris des institutions de contrôle qui assurent la reddition des comptes.

Tableau 21 Localisation de la fonction de la gestion de l'aide

Q90 : Où se trouve la fonction de la gestion de l'aide ?	Pays
Il n'existe pas de service particulier chargé de la gestion de l'aide	Aucun
Dans un seul service, au sein de l'Autorité budgétaire centrale	Afrique du Sud, Botswana, Ethiopia ^a , Lesotho, Madagascar, Maurice, Rwanda
Dans un seul service, séparé de l'Autorité budgétaire centrale	Bénin, Kenya, Malawi, Namibie
La fonction de la gestion de l'aide est partagée entre deux ou plusieurs services	Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Ghana, Guinée, Libéria, Mali, Maroc, Mozambique, Ouganda, Nigeria, Sierra Leone, Swaziland, Tunisie, Zambie, Zimbabwe

a) Réponse mise à jour selon les commentaires de la personne interrogée.

Tableau 22 Politiques de gestion de l'aide

Q91 : Votre Gouvernement dispose-t-il d'une politique explicite de gestion de l'aide ?	Pays
Non, il n'existe pas de telle politique	Bénin ^a , Ghana ^a , Guinée, Lesotho, Malawi ^a , Mozambique, Namibie, Nigeria, Sierra Leone ^a , Tunisie ^a , Zimbabwe
Oui, il existe une telle politique dans un document spécifique qui a été approuvé par le Parlement et le Cabinet	Aucun
Oui, il existe une telle politique dans un document spécifique qui n'a été approuvé que par le Parlement	Aucun
Oui, il existe une telle politique dans un document spécifique qui n'a été approuvé que par le Cabinet	Afrique du Sud, Éthiopie, Maurice, Rwanda, Swaziland, Zambie
Oui, il existe une telle politique dans le cadre d'un autre document	Botswana, Burkina Faso, Congo (Brazzaville), Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Maroc, Ouganda

a) Des politiques de gestion de l'aide sont actuellement élaborées dans ces pays ou existent mais n'ont été approuvées ni par le Cabinet ni par le Parlement.

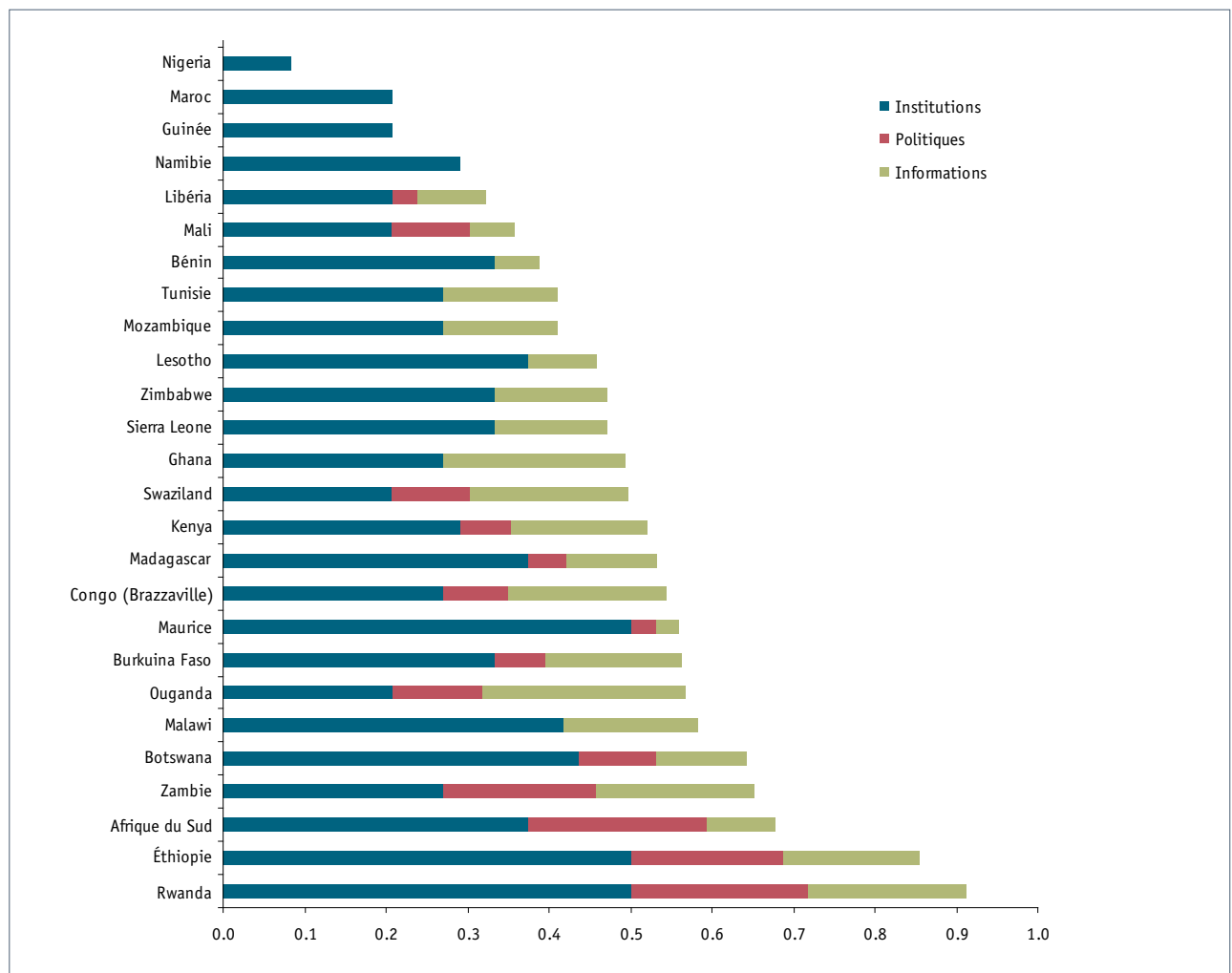
Finalement, sur le plan des flux d'informations, la Question 94 consistait à savoir si le service de gestion de l'aide garde une base de données des flux d'aide qui lui permet de suivre de manière efficace les activités financées par les donateurs et de les inscrire au budget. La plupart des pays font état de l'existence d'une telle base de données (23 sur 26), mais avec une couverture qui varie et tourne autour de 60 à 80% de la totalité des flux d'aide. De façon similaire à la question des dépenses hors budget, essayer d'estimer la couverture de telles bases de données peut s'avérer difficile. Les activités financées par des prêts sont mieux couvertes, étant donné la responsabilité de remboursement du gouvernement bénéficiaire, mais les réponses sur la couverture des dons doivent être prises plus minutieusement, car elles sont souvent limitées aux modalités d'aide aux programmes comme l'appui budgétaire direct.

Les informations provenant des réponses aux questions de l'enquête ci-dessus, ajoutées à celles comprises dans la partie sur la gestion de l'aide qui donnent plus de détails sur le contenu des politiques et des bases de données d'aide, peuvent être résumées dans un indice qui souligne la manière dont chaque pays a pris des mesures pour mettre en place un système plus efficace de gestion de l'aide. L'indice de gestion de l'aide présenté à la Figure 4 réunit des réponses provenant de questions différentes qui donnent un score plus élevé aux pays disposant d'une

fonction de gestion centralisée de l'aide, y compris de la non autorisation pour les ministères dépensiers de négocier directement le financement apporté par les donateurs et disposant d'une base de données exhaustive des flux d'aide. Les scores varient entre un maximum de 0,91 (Rwanda) et un minimum de 0,08 (Nigeria), avec une médiane de 0,49⁸.

Manifestement, pour les pays dont la dépendance vis-à-vis de l'aide étrangère est limitée, comme le Nigeria, la Namibie ou l'Afrique du Sud, les systèmes de gestion de l'aide ne sont pas importants puisqu'ils sont pour des pays avec un pourcentage important de dépenses publiques financées grâce à l'aide extérieure. En général, comme l'indice le montre, les résultats de l'enquête semblent indiquer que les pays interrogés sont raisonnablement bien placés sur le plan des institutions nécessaires, et dans une moindre mesure pour ce qui est des flux d'informations. L'élément principal manquant semble être une déclaration de politique claire qui guide les relations globales entre le gouvernement et la communauté donatrice.

Figure 4 Indice de la gestion de l'aide



8 Des détails sur le système de codification et les scores des pays peuvent être trouvés aux Tableaux 27 et 28 en Annexe 1.

Encadré 4 La gestion de l'aide au Rwanda : les défis de la mise en application

Le gouvernement du Rwanda a formellement adopté sa politique relative à l'aide en juillet 2006. La politique d'aide a été le résultat d'un processus de consultations complètes, et le résultat également d'un certain nombre de mesures antérieures, y compris de la préparation d'un CSLP et de stratégies de développement sectorielles, de l'établissement d'un groupe de coordination des partenaires au développement et de la création d'un mécanisme central de la coordination de l'aide. Par exemple, le service des financements extérieurs au sein du Ministère des finances a été créé en 2005 pour servir de point d'entrée unique pour tous les donateurs. La politique établit la position du gouvernement en ce qui concerne l'aide, détermine les rôles des différentes institutions publiques, ainsi que ce que l'État attend des donateurs concernant les types de soutien, de prévisibilité de l'aide, de conditionnalité et d'assistance technique.

Malgré ces dispositions progressives et le pourcentage relativement élevé de l'aide comptabilisée dans les documents budgétaires principaux, un obstacle critique avait été identifié lors de la mise en œuvre de la Politique d'aide afin d'améliorer la budgétisation de l'aide ; il concernait le manque de règles précises pour la gestion des données de l'aide dans le processus budgétaire. Une préoccupation clé était les divergences qui existaient entre le montant et la répartition de l'aide inscrite dans la Loi de finances, dans les comptes publics et dans la base de données de l'aide. L'étude entreprise en collaboration avec CABRI a révélé qu'en 2007 seulement 16% du nombre total des projets/programmes apparaissaient dans les trois documents. Au total, 63% des projets/programmes n'apparaissent pas dans la Loi de finances, ce qui représente 37% des

flux d'aide en termes d'argent. Cela indique le faible potentiel de couverture de l'aide dans la planification sectorielle et/ou centrale et dans les processus d'approbation, conduisant à la répartition inefficace des ressources.

L'étude a aussi examiné les raisons pour lesquelles les informations sur l'aide inscrite au budget étaient de mauvaise qualité. L'une des contraintes principales était la façon dont les flux d'aide étaient définis, classés et regroupés afin de les inscrire dans les différents documents. De plus, les nombreux services chargés de suivre les flux d'aide destinés à des fins différentes et les bases de données multiples existantes ont encombré le processus de gestion de l'aide et du budget et ont compromis la qualité des informations relatives à l'aide. CABRI et le Gouvernement ont convenu de recommandations, parmi lesquelles étaient celles : (a) de développer des critères pour décider quels flux d'aide devraient être inscrits « au Parlement » (soumis et approuvés par le Parlement dans la Loi de finances), « au budget » (comptabilisés dans la documentation soumise au Parlement avec la Loi de finances) mais pas au Parlement, et, « aux comptes » (consignés dans le système de comptabilité publique); (b) d'ajuster le plan comptable pour distinguer les flux financiers soit comme dépenses d'investissement, soit comme dépenses de fonctionnement et financées de manière interne ou externe; et (c) d'établir une base de données sur l'aide unique ou plusieurs multiples compatibles, de rationaliser les processus de rassemblement d'informations et d'attribuer des nombres d'identification uniques aux projets.

Sources : Gouvernement du Rwanda (2006) ; CABRI et PSA (2008) ; Hayman (2007) ; Killick (2008)

Conclusions

Ce rapport a fait la synthèse et a analysé les résultats de l'Enquête budgétaire 2008 en Afrique réalisée conjointement par CABRI et l'OCDE, qui a couvert 26 pays africains. Cette enquête s'est inspirée de l'enquête de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires. Le rapport s'est concentré sur un sous-ensemble de questions de l'enquête pour cette analyse afin d'assurer un maximum d'exactitude, couvrant des domaines spécifiques qui comprennent certaines des diverses phases du cycle budgétaire et des questions pluridisciplinaires telles que la transparence fiscale et la gestion de l'aide. Lorsque cela s'est avéré possible, le rapport a utilisé des indices agrégés pour faciliter les comparaisons transnationales et souligner les aspects spécifiques. Le rapport établit aussi des comparaisons avec des normes et des directives internationales reconnues lorsque cela est utile, afin d'évaluer la performance globale des pratiques budgétaires africaines.

L'analyse des résultats de l'enquête révèle plusieurs aspects intéressants, qui à bien des égards confirment divers aspects récents du travail de CABRI. Tout d'abord, l'enquête souligne la diversité des pratiques et des procédures qui caractérisent les pays africains, par exemple en ce qui concerne les calendriers budgétaires, l'adoption des approches d'élaboration « descendante » du budget et le rôle des parlements. Ces différences sont la conséquence d'un certain nombre de facteurs, notamment des traditions administratives aux efforts de réformes en cours ainsi qu'aux réalités politiques et économiques passées et présentes. Une conséquence importante de ces différences est le fait qu'il puisse être difficile d'identifier des solutions prêtes à l'emploi qui peuvent contribuer à améliorer les pratiques budgétaires à travers le continent, puisque les améliorations dépendront des interventions sur mesure qui sont conçues pour traiter des questions spécifiques au sein du système national de chaque pays. Les activités passées et les Séminaires Annuels de CABRI ont souligné maintes fois ce problème.

Deuxièmement, et de manière plus substantielle, les résultats identifient un certain nombre de défis importants pour les pays africains. La nécessité d'améliorer la transparence et d'aborder la question des dépenses hors budget par exemple, est un domaine auquel il faudra accorder plus d'attention. Dans plusieurs cas, les réponses des pays dévoilent le manque de mise à disposition et d'exhaustivité des informations budgétaires, ce qui à son tour affecte gravement la reddition des comptes et la « fonction défi » du processus budgétaire (CABRI, 2006), et compromet également la cohérence et la coordination de l'élaboration des politiques (CABRI, 2005). Le manque de politiques claires, d'une meilleure coordination institutionnelle et qualité des flux d'informations de la gestion de l'aide, ainsi que la base faible des cadres d'élaboration du budget à moyen terme, sont d'autres domaines où des lacunes existent. Une gestion plus dynamique des flux d'aide pourrait apporter des avantages considérables sur le plan de la « budgétisation de l'aide », surtout pour les gouvernements qui dépendent lourdement des financements apportés par les donateurs, et pourrait améliorer la capacité du gouvernement à adopter une perspective à moyen terme (CABRI, 2008). Finalement, les questions ayant trait à la solidité de l'exécution du budget et aux procédures d'audit montrent des possibilités d'amélioration. Cela reste peut-être un domaine qui mérite plus d'attention dans les activités futures de CABRI.

Cette analyse préliminaire a démontré la manière dont l'enquête fournit une source inestimable d'informations pour les praticiens du budget et les chercheurs intéressés à comparer les systèmes budgétaires à travers les pays. Son extension à d'autres pays, et sa répétition sur plusieurs années permettront une analyse plus importante non seulement de l'évolution des pratiques et procédures budgétaires, mais aussi de leur impact sur les politiques et les résultats budgétaires.