

# PRATIQUES ET PROCÉDURES BUDGÉTAIRES 2015 EN AFRIQUE



COMPRENDRE LES PRATIQUES DE GESTION  
DES FINANCES PUBLIQUES EN AFRIQUE

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

## REMERCIEMENTS

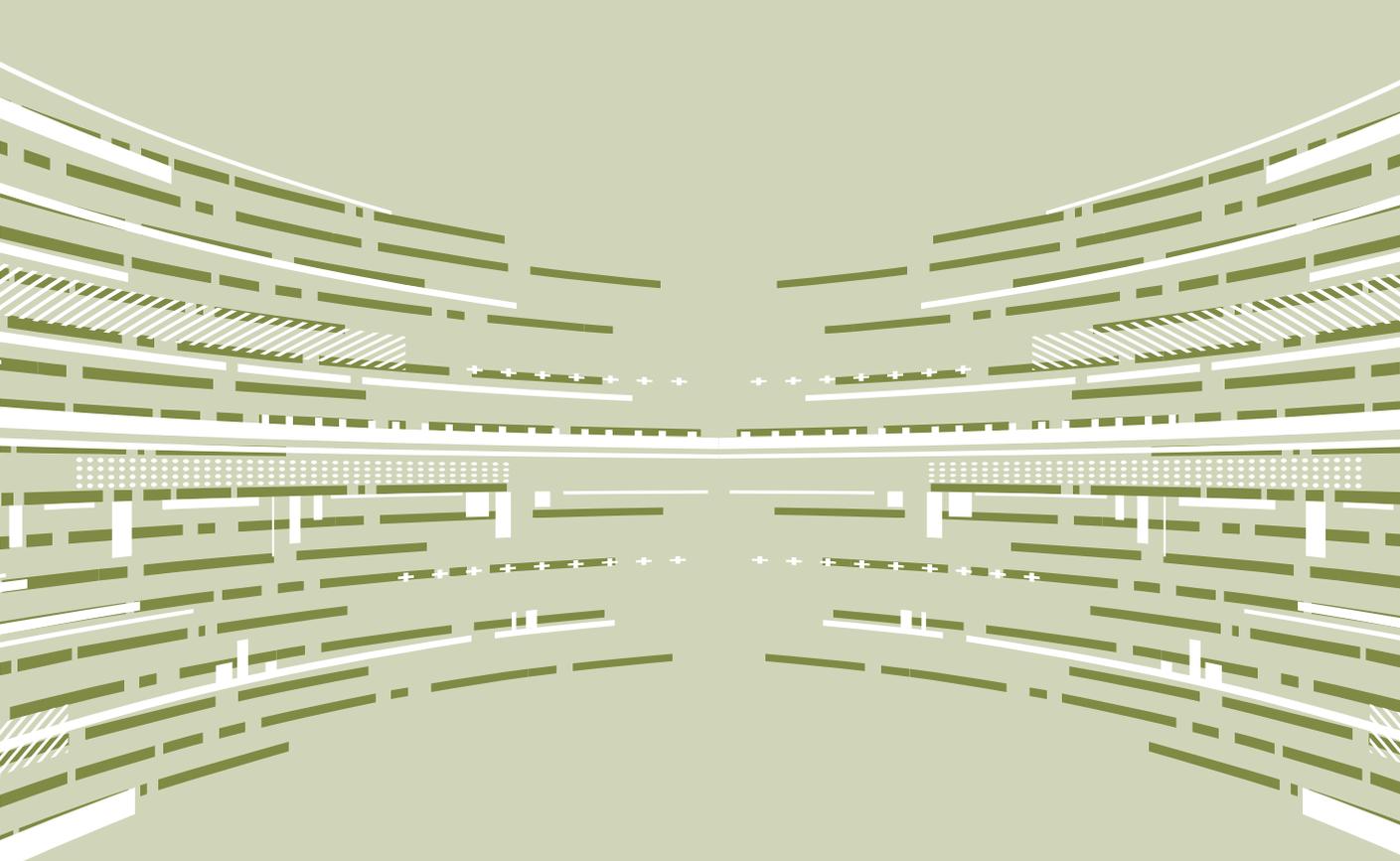
CABRI tient à remercier les pays participants et les partenaires du développement pour le temps consacré et les contributions apportées qui ont rendu possible la réalisation de ces rapports. Nous adressons des remerciements particuliers aux hauts fonctionnaires du budget du Bénin, du Botswana, du Burkina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



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland  
**Swiss Cooperation Office in South Africa**

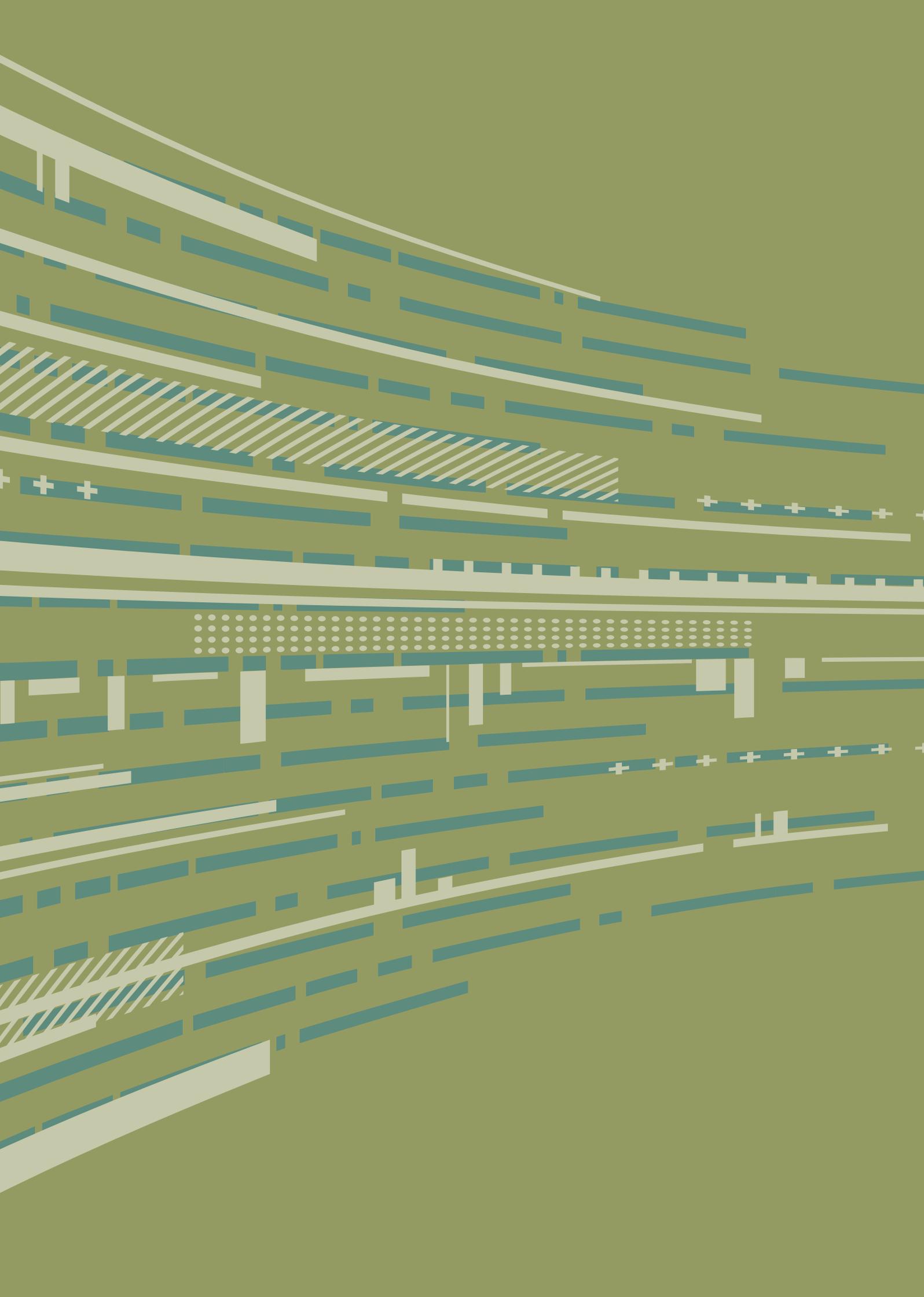




# Table des matières

---

À propos de cette enquête	01
Comprendre les pratiques de gestion des finances publiques en Afrique	02
Des institutions pour évaluer et gérer les risques budgétaires	04
Des institutions pour cibler et gérer les agrégats budgétaires	09
Transparence des risques et des objectifs budgétaires	13
Annexe	15



# À PROPOS DE CETTE ENQUÊTE

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

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

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

L'enquête qui a été réalisée de janvier à septembre 2015 concernait 23 pays participants : l'Afrique du Sud, le Bénin, le

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

Ce sont des hauts fonctionnaires du ministère des Finances de chaque pays qui ont répondu à l'enquête.<sup>1</sup> Au terme de cette activité, les réponses de chaque pays ont été vérifiées par une équipe d'examineurs indépendants. Les commentaires formulés par les examineurs ont été communiqués aux pays ayant répondu, en amont de l'atelier de validation, qui s'est tenu en juillet 2015. Les pays qui n'y ont pas participé, ont été en mesure de discuter des commentaires des examineurs via courriel. Cette série de documents reflète les données déclarées et sont convenues par les pays ayant répondu à l'enquête, sauf indication contraire.

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

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

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

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

<sup>1</sup> La société de conseil Mokoro Limited, a aidé à l'administration de l'enquête, au nettoyage des données et à l'analyse préliminaire des résultats.

# COMPRENDRE LES PRATIQUES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES EN AFRIQUE

**A**u cours des 20 dernières années, des pays du monde entier ont adopté une série de réformes et d'innovations pour renforcer la discipline budgétaire et parvenir à la stabilité macroéconomique. Parmi ces réformes les plus notables, figurent les règles budgétaires et les lois relatives à la responsabilité ; la gestion des risques budgétaires ; les cadres budgétaires à moyen terme ; les modifications apportées à la couverture et au calendrier de l'information financière (Cangiano, Currestine, & Lazare, 2013). Ces instruments de gestion financière peuvent compléter le ciblage macro-budgétaire, la politique en matière d'impôts et de dépenses (Hemming, 2013). La gestion moderne des finances publiques intègre de plus en plus les analyses de soutenabilité de la dette.

Il est généralement admis que les institutions chargées du processus budgétaire influent sur les résultats budgétaires.<sup>2</sup> Bien que de nombreux pays utilisent désormais des instruments de

gestion spécifiques, tels que les règles numériques et les cadres à moyen terme pour soutenir la discipline budgétaire, les principales pratiques de gestion des finances publiques en matière de contrôle, de comptabilité, de présentation de rapports financiers et d'audit des dépenses, ainsi que de gestion des actifs et passifs, sont toutes aussi importantes.

L'enquête PPB 2015 de CABRI a examiné la mesure dans laquelle les pays africains sont dotés d'institutions budgétaires qui soutiennent la discipline budgétaire. Elle comprenait des questions : portant sur l'identité des responsables des principales fonctions de gestion des finances publiques ; pour déterminer si les pays effectuent des analyses de sensibilité budgétaire et de soutenabilité de la dette et l'étendue de ces analyses ; sur la disponibilité d'informations sur les postes hors budget dans le cadre de la gestion des risques ; pour savoir si le cadre budgétaire à moyen terme contient des règles budgétaires numériques et/ou des objectifs ; et, sur le degré

de transparence des pays en ce qui concerne leurs engagements et leurs analyses budgétaires. Ce dossier d'information, le deuxième d'une série de sept documents, analyse les réponses des pays à ces questions.

L'analyse de CABRI révèle que les ministères africains des Finances disposent d'institutions de gestion des finances publiques modernes :

- La plupart des pays sont dotés de cadres budgétaires à moyen terme et utilisent des règles et des objectifs qui sont parfois ancrés dans ces cadres.
- Presque tous les pays ont déclaré avoir des règles budgétaires, soit établies au moyen de cadres juridiques ou d'objectifs de convergence, soit déterminées comme règles « glissantes » qui s'inscrivent dans le cadre du processus budgétaire à court ou à moyen terme.
- Les ministères des Finances africains sont bien placés pour gérer les risques budgétaires dans la mesure où ils ont

<sup>2</sup> Par exemple, voir le document fondamental de Von Hagenl, de 1992, sur la centralisation du processus budgétaire et sur la résolution du problème de mise en commun des ressources (Von Hagen, 1992) ; le travail d'Alesina et de Perotti sur les institutions budgétaires et la discipline budgétaire (Alesina & Perotti, 1996) ; ainsi que l'étude de Krogstrup et de Wyplosz relative aux effets des règles budgétaires et de la délégation sur le biais en faveur du déficit budgétaire (Krogstrup & Wyplosz, 2007).



reçu mandat d'élaborer la politique des finances publiques et d'analyser les risques financiers, et où, dans de nombreux cas, ils sont habilités à gérer les principaux facteurs de risques.

- L'analyse de sensibilité budgétaire est devenue beaucoup plus courante. Tous les pays sauf deux, ont indiqué qu'ils réalisaient une certaine forme d'analyse de sensibilité budgétaire. En fait, plus des

deux tiers ont fait état de la réalisation d'une analyse exhaustive.

- L'analyse de la soutenabilité de la dette est le plus fréquemment effectuée, au moins une fois par an, et couvre souvent la dette intérieure et la dette.
- De nombreux pays ont fait état de pratiques solides autour de la gestion des postes (ou lignes) hors budget.

- La plupart des pays ont signalé inclure des informations sur les objectifs de la politique budgétaire et sur les hypothèses macroéconomiques dans le projet de budget. Toutefois, moins de la moitié des pays ont indiqué divulguer des informations sur l'analyse de sensibilité budgétaire, sur les agrégats budgétaires des administrations infranationales ou sur les implications budgétaires des activités gouvernementales hors budget.

# DES INSTITUTIONS POUR ÉVALUER ET GÉRER LES RISQUES BUDGÉTAIRES

L'identification des risques budgétaires est une étape essentielle à leur gestion. Tout en s'assurant que les ministères des Finances aient l'autorité et la capacité d'analyser les risques macroéconomiques généraux ainsi que les grands risques budgétaires particuliers, les procédures habituelles doivent également être destinées à rassembler des données exhaustives sur les expositions aux risques. Ces procédures devraient être soutenues par des règles appropriées de comptabilité, de divulgation, de budgétisation et d'audit (Petrie, 2013).

L'enquête de CABRI a posé trois séries de questions relatives à l'aptitude des ministères à gérer les risques budgétaires : premièrement, sur la manière dont sont attribuées les responsabilités de gestion budgétaire entre les ministères de l'administration centrale, les départements et les agences, y compris la responsabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires, l'analyse des risques budgétaires, la gestion des actifs et passifs, la gestion de l'aide<sup>3</sup> et la gestion financière des entreprises publiques (en tant que source de risques

budgétaires) ; deuxièmement, relative au genre d'analyses qui sont habituellement effectuées dans le cadre du processus budgétaire ; et, troisièmement, portant sur la disponibilité des informations sur les dépenses hors budget.

## CENTRALISATION DES PRINCIPALES RESPONSABILITÉS DE GESTION DES RISQUES BUDGÉTAIRES

L'importance de centraliser de manière appropriée les fonctions des finances publiques afin d'assurer la cohérence et la coordination des politiques est largement admise, comme l'illustre Petrie (2013). À la base, la centralisation des informations et des responsabilités de gestion évite l'émission de garanties au sein du gouvernement par diverses entités, qui entraînerait une plus grande exposition. À un niveau plus complexe, elle permet de veiller à ce que les caractéristiques de risques des actifs et passifs soient considérées dans l'ensemble du portefeuille du gouvernement.

Le Tableau 1 représente les réponses des pays pour déterminer si le ministère des Finances est responsable de l'analyse des risques budgétaires ainsi que de la gestion des principaux facteurs

de risques, tels que la dette, les passifs éventuels (ou engagements conditionnels), les actifs financiers et les finances des entreprises publiques.<sup>4</sup> Le tableau groupe les pays selon le nombre de fonctions testées qui sont gérées par le ministère des Finances (une cellule grise indique que le ministère des Finances exerce un contrôle total sur la gestion de cette fonction ; une cellule vide (blanche) indique que cette fonction est gérée ailleurs ou qu'elle est partagée).

Dans neuf des 23 pays ayant répondu à l'enquête, les ministères des Finances sont responsables non seulement de l'analyse des risques budgétaires, mais aussi de la gestion des cinq principaux facteurs communs de risques. Dans sept pays, les ministères des Finances gèrent toutes les fonctions à l'exception d'une seule. Dans deux pays seulement, trois des six fonctions sont gérées conjointement ou ailleurs.

Les ministères des Finances partagent généralement la gestion des actifs financiers et l'élaboration d'un cadre de gestion financière des entreprises publiques ou n'en assument pas la responsabilité. En Afrique du Sud, le ministère des Finances partage la responsabilité de l'établissement d'un cadre

<sup>3</sup> Les apports (ou flux) d'aide sont inclus en tant que facteur de risques, du fait de leur imprévisibilité. Plus un pays est tributaire de l'aide, plus le risque de déficits budgétaires est important.

<sup>4</sup> Il a été demandé aux entreprises publiques d'indiquer qui est responsable de la gestion de leur cadre financier.

**TABLEAU 1** Représentation des fonctions de gestion des risques budgétaires au sein de l'administration centrale

FONCTION		Analyse des risques budgétaires	Gestion de la dette	Gestion des passifs éventuels	Gestion des actifs financiers	Cadre financier des entreprises publiques	Gestion de l'aide
Toutes les fonctions sont gérées par le ministère des Finances ou conjointement (9 pays)	Bénin						
	Botswana						
	Burkina Faso						
	Kenya						
	Madagascar						
	Mali						
	Gambie						
	Tunisie						
	Zanzibar						
1 La fonction est gérée ailleurs ou conjointement (7 pays)	Comores						
	Côte d'Ivoire						
	Guinée						
	Lesotho						
	Maurice						
	Sierra Leone						
	Ouganda						
2 Les fonctions sont gérées ailleurs ou conjointement (5 pays)	Burundi						
	Ghana						
	Namibie						
	Niger						
	Seychelles						
Plus de 2 fonctions sont gérées ailleurs ou conjointement (2 pays)	RCA						
	Afrique du Sud						
Nombre de pays où la fonction est gérée par le ministère des Finances		21	22	22	17	15	20

de gestion financière pour les entreprises publiques, tandis qu'aux Seychelles, c'est une agence du ministère des Finances qui est chargée de cette fonction. Dans les six autres cas, cette fonction est gérée ailleurs au sein de l'administration centrale.

Dans l'ensemble, il semble que les ministres africains des Finances soient bien placés pour gérer les risques budgétaires dans la mesure où ils ont reçu mandat d'analyser les risques budgétaires et qu'ils possèdent dans de nombreux cas l'autorité de gestion sur la plupart des principaux facteurs de risques.

### ANALYSES DE ROUTINE DE SENSIBILITÉ BUDGÉTAIRE ET DE SOUTENABILITÉ DE LA DETTE

L'analyse de viabilité des finances publiques implique l'évaluation de la sensibilité du budget et des prévisions budgétaires à moyen terme par rapport aux variations des principales hypothèses sur lesquelles reposent les prévisions. L'analyse de soutenabilité de la dette publique évalue la capacité des pays de servir la dette publique et offre un moyen de détecter, de prévenir et d'évaluer les options

envisageables pour résoudre les crises d'endettement. Ces deux types d'analyses permettent aux décideurs politiques d'estimer si des ajustements budgétaires seront nécessaires pour maintenir la stabilité macroéconomique et favoriser la croissance.

### ANALYSE DE VIABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES

Tous les pays ayant répondu à l'enquête, hormis le Mali et la Sierra Leone, ont signalé qu'ils avaient effectué une certaine forme d'analyse de sensibilité budgétaire. Les pays ayant

**TABLEAU 2** Niveau de l'analyse de viabilité des finances publiques

PAYS AYANT FAIT ÉTAT D'UNE ANALYSE EXHAUSTIVE							
Botswana							
Burkina Faso							
Burundi							
Comores							Envois de fonds
Côte d'Ivoire							
Ghana							
Kenya							
Lesotho							Importations
Madagascar							
Niger							
Seychelles							
Afrique du Sud							
Tunisie							
Zanzibar							
Gambie	Toutes les variables mais une analyse moins approfondie						
RCA	Aucune information sur les variables n'a été fournie						
Ouganda	Aucune information sur les variables n'a été fournie						
PAYS AYANT FAIT ÉTAT D'UNE ANALYSE PARTIELLE							
Bénin							
Guinée							
Maurice							
Namibie							
VARIABLES	PIB	Inflation	Taux de change	Coût des matières premières	Apports d'aide	Taux d'intérêt	Autre

mentionné qu'ils avaient procédé à une analyse complète, devaient spécifier trois variables ou plus, tandis que ceux ayant signalé une analyse partielle, étaient tenus de spécifier deux variables au maximum. Dix-sept pays ont fait état de la réalisation d'une analyse exhaustive.<sup>5</sup> Le tableau ci-dessous présente les pays, par niveau d'analyse indiqué et par variable utilisée.<sup>6</sup>

Les variables qui sont le plus fréquemment utilisées sont la croissance du PIB et l'inflation. Tous les pays ont déclaré avoir utilisé la croissance du PIB et seuls le Ghana et la Tunisie n'ont pas spécifié l'inflation en tant que variable. Le taux de change est la troisième variable la plus souvent citée. Six pays examinent les prix des matières premières (du pétrole, de l'or et des exportations qui leur sont propres) et quatre pays examinent les apports d'aide. Seuls trois pays

ont précisé les taux d'intérêt.

L'analyse de sensibilité budgétaire est devenue beaucoup plus courante. Un tiers des 15 pays qui ont répondu à l'enquête PPB de 2008 et de 2015, a introduit l'analyse de sensibilité budgétaire depuis 2008, tandis que huit autres pays ont maintenu leurs pratiques. Trois des pays qui ont adopté l'analyse de sensibilité budgétaire, à savoir l'Afrique du Sud, le Kenya et le Lesotho, indiquent qu'ils effectuent désormais des analyses exhaustives. Le Bénin quant à lui, a mentionné une amélioration de son analyse tandis que le Mali a signalé n'effectuer aucune analyse en 2015 (alors qu'il avait indiqué en 2008 réaliser une analyse partielle).

### ANALYSE DE SOUTENABILITÉ DE LA DETTE

L'enquête a aussi examiné si

les pays réalisent l'analyse de soutenabilité de la dette et dans l'affirmative, quels sont ses principaux paramètres. Au total, vingt des 23 pays qui ont répondu réalisent une certaine forme d'analyse de soutenabilité de la dette (voir Tableau 3). La partie supérieure gauche du tableau montre les pays disposant de pratiques solides qui sont jugées inclure des horizons à plus long terme, des analyses plus fréquentes et l'analyse de la dette extérieure et intérieure. L'analyse qui est le plus souvent réalisée annuellement (12 pays), couvre fréquemment la dette intérieure et extérieure (14 pays). Quatre pays ont signalé qu'ils procèdent à une analyse plus d'une fois par an. Une répartition relativement uniforme est constatée entre les pays travaillant avec un horizon de 10 ans (sept pays) et ceux travaillant avec un horizon de 20 ans ou plus (six pays).

**TABLEAU 3** Pratiques indiquées en matière d'analyse de soutenabilité de la dette

Portée	Dette extérieure et intérieure (14 pays)				Dette extérieure uniquement (5 pays)			
	20 ans et plus (3 pays)	10 ans (6 pays)	5 ans et moins (3 pays)	Horizon non précisé (2 pays)	20 ans et plus (3 pays)	10 ans (1 pays)	5 ans et moins	Horizon non précisé (1 pays)
Plus d'une fois par an (4 pays)	Mali	Niger, Lesotho, Burkina Faso						
Annuellement (12 pays)	Ghana, Ouganda	Afrique du Sud, Kenya	Bénin, Maurice, Seychelles	Madagascar	Gambie Guinée, Sierra Leone	Côte d'Ivoire		
À des intervalles moins fréquents, (3 pays)		Namibie		République centrafricaine				Comores
Aucun détail précisé (1 pays)	Tunisie							
Aucune analyse (3 pays)	Botswana, Burundi, Zanzibar							

<sup>5</sup> Le Bénin a été placé dans la catégorie de l'analyse partielle car seules deux variables ont été précisées.

<sup>6</sup> Le Mali et la Sierra Leone ont mentionné qu'ils n'effectuaient pas d'analyse de sensibilité budgétaire.

## TRAITEMENT DES POSTES HORS BUDGET

Les ministères des Finances sont mieux en mesure de gérer les risques budgétaires lorsqu'ils disposent d'informations sur les postes hors budget.

La prise en compte de ces informations dans les documents budgétaires et les rapports financiers à son tour incite les gouvernements à prendre des décisions fondées concernant les finances publiques. Le principe fondamental ici est d'offrir « un panorama national complet des finances publiques ... et [d'apporter] un éclairage sur l'ensemble du secteur public, cadre indispensable à tout débat sur les choix budgétaires » (OCDE, 2014). Ce principe qui est inclus dans tous les cadres internationaux de transparence budgétaire et d'obligation de rendre compte, sous-tend l'attention qui est accordée dans certains de ces cadres aux

postes hors budget, et a entraîné des améliorations de la gestion des finances publiques dans le domaine de la présentation des rapports financiers et de la comptabilité.

L'enquête PPB a défini les postes de dépenses hors budget sous forme de transactions qui ne font pas partie de la loi sur l'affectation des crédits budgétaires annuels ou loi de finances. Elle a demandé aux pays de préciser si ces dépenses existent, si elles font l'objet d'affectations dans les pratiques nationales et si elles figurent dans la documentation accompagnant la Loi de finances (ou le projet de budget de l'exécutif).

Le Tableau 4 ci-dessous présente les types de dépenses qui ont été examinées ainsi que le nombre de pays les ayant signalées (voir Tableau 7 dans l'Annexe pour les réponses par pays).

De nombreux pays ont déclaré avoir des dépenses hors budget fréquentes, mais les traitent comme des dépenses inscrites au budget et les font figurer dans la documentation budgétaire. Dans 22 pour cent des cas où ces dépenses hors budget existaient, les pays ont indiqué qu'elles ne sont pas approuvées dans le cadre de la Loi de crédits budgétaires ou de la Loi de finances. Dans 20 pour cent des cas, elles ne sont pas prises en compte dans le projet de budget de l'exécutif.

Les postes de dépenses qui risquent le plus d'être hors budget sont associés aux partenariats public-privé (PPP), aux fonds (ou caisses) de sécurité sociale, aux prêts d'aide publique au développement (APD) gérés en dehors des processus nationaux. Ces postes ont également moins de chances de figurer dans le projet de budget de l'exécutif.

**TABLEAU 4** Pratiques relatives aux postes courants de dépenses hors budget

	Nombre de pays indiquant l'existence de cette pratique (sur le nombre total des pays ayant répondu à cette sous-question)	Traitées comme un poste hors budget (% des pays ayant répondu)	Ne figurant pas dans le projet de budget (% des pays ayant répondu)
Dépenses associées aux PPP	13 sur 20	38 %	38 %
Dépenses associées aux fonds de sécurité sociale	17 sur 20	56 %	53 %
Dépenses associées aux fonds de stabilisation	7 sur 18	14 %	14 %
Dépenses associées aux dons d'APD	19 sur 20	11 %	17 %
Dépenses associées aux prêts d'APD gérés en dehors des processus nationaux	15 sur 20	36 %	47 %
Dépenses financées par des prêts assortis de conditions libérales, tels que les prêts d'APD qui sont gérés par le biais des processus nationaux	15 sur 19	0 %	0 %
Dépenses associées aux garanties de prêts	18 sur 19	27 %	11 %
Dépenses associées aux pensions du secteur public	19 sur 19	21 %	13 %
Dépenses des comptes spéciaux gérés par le ministère des Finances (ou son équivalent)	16 sur 20	20 %	13 %
Dépenses militaires	20 sur 20	5 %	0 %
Pour l'ensemble des types listés	-	22 %	20 %

# DES INSTITUTIONS POUR CIBLER ET GÉRER LES AGRÉGATS BUDGÉTAIRES

**P**our les ministères des Finances du monde entier, une part importante de la politique des finances publiques consiste à fixer des objectifs pour les agrégats budgétaires et à gérer leur réalisation. Ces tâches sont souvent accomplies au moyen de règles budgétaires, de cadres à moyen terme et d'un engagement transparent par rapport aux objectifs.

L'enquête de CABRI a examiné le degré d'utilisation de ces instruments par les pays africains, ainsi que la mesure dans laquelle les fonctions clés de la politique de finances publiques pour gérer les objectifs budgétaires relèvent du mandat des ministères des Finances.

## MANDATS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES

Pour 17 des 22 pays, l'élaboration de la politique de finances publiques est le mandat du ministère des Finances. Au Lesotho, il s'agit là d'une fonction conjointe du ministère des Finances et de la Banque centrale. Au Mali, au Niger, en République centrafricaine et en Tanzanie, cette fonction incombe au ministère de la Planification économique.

## INSTRUMENTS DE POLITIQUE DE FINANCES PUBLIQUES

Nonobstant la responsabilité de la politique de finances publiques, l'ensemble des pays ont déclaré disposer de règles budgétaires et/ou de cadres à moyen terme.

## Cadres à moyen terme

Sur les 22 pays<sup>7</sup> qui ont répondu aux questions sur les cadres à moyen terme, seules les Comores et la République centrafricaine ont indiqué n'avoir aucune forme de cadre en place, ce qui reflète à quel point ceux-ci sont devenus courants en Afrique. Sur les 20 pays effectuant la budgétisation à moyen terme, 17 ont élaboré des cadres de bilan prévisionnel au-delà des agrégats budgétaires afin de fournir des projections à moyen terme de la répartition des dépenses. Le Tableau 5 montre quels pays utilisent des cadres à moyen terme et rendent leur utilisation transparente dans la documentation budgétaire.

**TABEAU 5** Utilisation des cadres à moyen terme

Utilisation des cadres à moyen terme	Pays
Les pays qui utilisent un cadre à moyen terme et qui le publient dans le projet de budget	Bénin, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice, Namibie, Niger, Seychelles, Sierra Leone, Afrique du Sud, Ouganda
Les pays qui utilisent un cadre à moyen terme mais qui ne le publient pas dans le projet de budget de l'exécutif	Botswana, Guinée, Mali, Tanzanie, Gambie, Tunisie

<sup>7</sup> Le Mali n'a pas répondu aux questions.

### Règles budgétaires

Des règles budgétaires bien conçues et mises en œuvre de manière efficace peuvent accroître la prévisibilité de la politique de finances publiques en contribuant à contenir des distorsions de déficit, à réduire le décalage temporel des politiques budgétaires, à renforcer la crédibilité de l'engagement du gouvernement à l'égard de la viabilité des finances publiques et à faciliter la gestion financière anticyclique (Corbacho, 2013). L'enquête a défini les règles budgétaires comme de fortes contraintes quantitatives applicables aux agrégats budgétaires, qui servent à déterminer la politique budgétaire et à discipliner l'exécution du budget. En examinant différentes bases de règles budgétaires, l'enquête a reconnu les règles permanentes établies

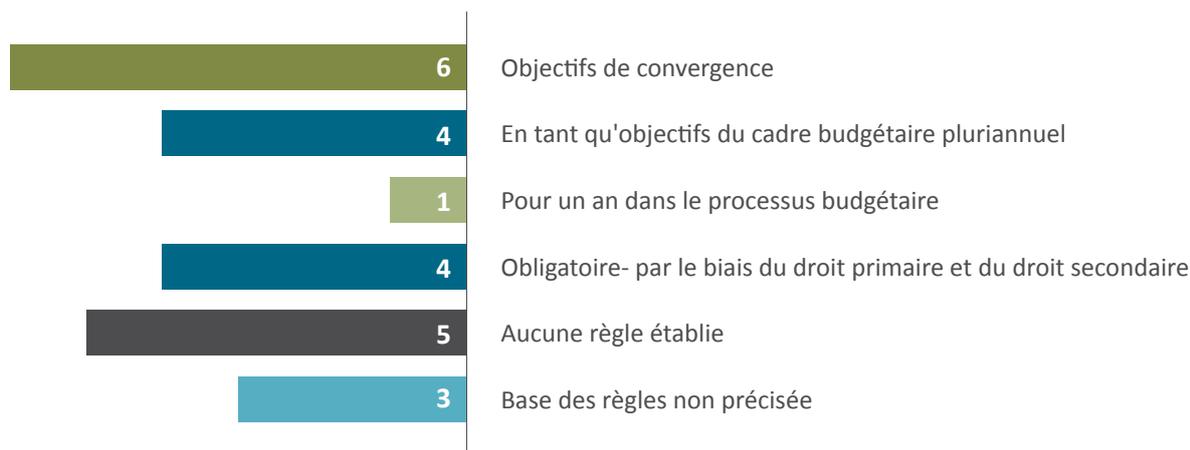
par le biais des objectifs de convergence et de la législation, ainsi que les règles fixées pour une période déterminée par le biais du processus et du cadre budgétaires. Cette définition générale signifie que, à l'exception de la Sierra Leone, tous les pays ont indiqué posséder des règles budgétaires. La Figure 1 donne une vue d'ensemble de la base de ces règles. Dix pays utilisent les objectifs de convergence budgétaire ou la législation en vigueur, tandis que huit pays dépendent de cadres budgétaires annuels ou pluriannuels.<sup>8</sup>

L'enquête de 2008 comprenait aussi une question sur l'utilisation des règles budgétaires, permettant ainsi une analyse sur la manière dont les pratiques ont changé au cours des années écoulées avant

l'enquête de 2015. Toutefois, une comparaison directe avec les données de 2008 n'est pas possible car l'enquête de 2008 n'a pas étudié la base des règles, mais a plutôt demandé quelle est l'institution qui définit les règles. Par ailleurs, les options fournies en 2008 différaient de celles fournies en 2015 pour définir la base. Par exemple, en 2008, ni les accords de convergence, ni les cadres budgétaires annuels ou pluriannuels étaient précisés en tant que base. Les catégories supplémentaires qui étaient fournies, comprenaient des règles budgétaires en tant qu'engagement politique et par le biais d'un accord entre les parties au sein du gouvernement.

Puis, à des fins de comparaison nous avons fait une distinction dans les deux ensembles de

**FIGURE 1** Base des règles budgétaires

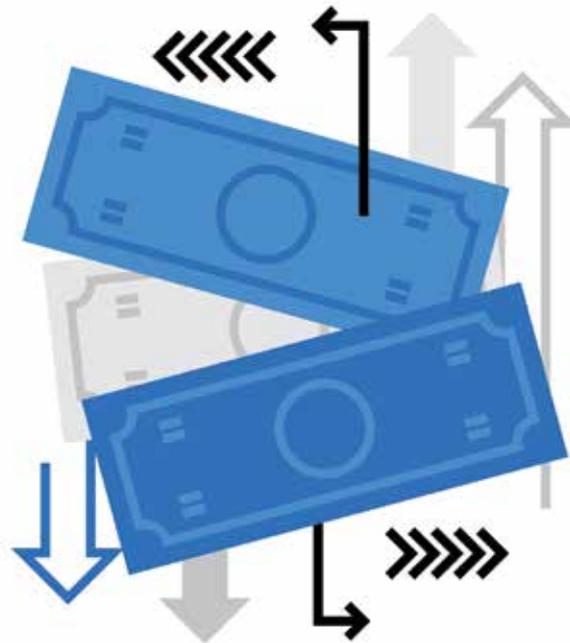


<sup>8</sup> Aux fins de ce dossier d'information, les réponses faites par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger ont été modifiées, afin de refléter les objectifs de convergence pour la dette et le solde budgétaire auxquels ils sont soumis en tant que membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Les réponses nationales ont également indiqué les règles de dépenses et de recettes et, pour certaines, non pas comme des objectifs de convergence mais comme faisant partie d'un cadre budgétaire pluriannuel. La réponse du Botswana a aussi été corrigée : son rôle légal établit les dépenses en deçà d'un seuil de PIB. Voir Bova, Kinda, Muthooru, & Toscani (2015). Les réponses du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda n'ont pas été modifiées (ils ont tous indiqué qu'ils fixent des objectifs dans le cadre du processus budgétaire) afin de refléter qu'ils sont soumis aux objectifs de convergence établis dans les protocoles de l'Union monétaire est-africaine (UMEA) signés en novembre 2013, n'influençant vraisemblablement pas l'exercice 2014 qui constitue la base des réponses à l'enquête.

données entre les contraintes dures, plus permanentes (telles que celles établies par des lois ou par des accords juridiquement contraignants) et les contraintes douces à plus court terme (telles que celles déterminées dans les cadres budgétaires ou par des engagements politiques). Une autre complication constatée est que les données de 2008 permettaient de préciser séparément la nature de chaque règle (les dépenses, les recettes, l'endettement), de sorte que certaines règles en 2008 étaient plus restrictives (c'est-à-dire plus proches des contraintes permanentes et dures). Pour gérer ce constat de différence, nous avons pris la base la plus contraignante de l'ensemble des règles indiquées en 2008, à titre de comparaison avec les données de 2015, dans la mesure où au moins une règle de cette nature était en place.

En utilisant cette approche, une analyse des deux ensembles de données pour l'échantillon des 15 pays africains montre qu'il y a eu quelques changements apportés à l'utilisation des règles budgétaires, mais sans aucune tendance perceptible. Douze pays avaient une forme quelconque de règles budgétaires en 2008, comparés à 13 pays en 2015. Pendant que certains pays adoptaient des règles budgétaires ou resserraient leur base, d'autres optaient pour une base de règles budgétaires en 2015 plus souples qu'en 2008, ou pour leur abandon pur et simple.

- L'Afrique du Sud et le Lesotho qui avaient signalé n'avoir aucune règle en 2008, ont mis en place certaines contraintes (cadres budgétaires annuels et



pluriannuels) avant 2015. La Sierra Leone a mentionné ne pas avoir de règles en 2015, à la différence de 2008.

- Des pays qui avaient déclaré disposer de règles budgétaires dures en 2008, Madagascar a indiqué être passé en 2015 à des règles plus souples et à court terme alors que Maurice a signalé avoir choisi la direction opposée. D'autres pays n'ont signalé aucun changement, ou n'ont pas précisé la source de définition ou la base des unes ou des autres.

Ces changements suggèrent que les pratiques en Afrique autour de l'utilisation des règles budgétaires – en particulier des règles légales numériques – sont peut-être moins bien comprises que dans les pays développés, où une analyse significative des règles et de leur impact a été effectuée. Si l'on exclut les pays qui ont des règles budgétaires à la suite d'objectifs de convergence régionaux et

ceux qui établissent les règles dans le cadre de leur processus budgétaire, alors seuls huit pays du groupe analysé ont des règles budgétaires en place. Quatre pays (le Botswana, le Burundi, la Gambie et Maurice) parmi ces derniers, ont précisé que les règles sont établies par la loi. Le reste des pays n'a pas indiqué la base de la loi.

**Type et couverture des règles budgétaires :** Les pays disposent de différents types de règles (les règles de dépenses, de recettes, de solde budgétaire ou de dette) avec une couverture différente. Le Tableau 6, présente les résultats de l'enquête selon le type et la base de la règle. Étant donné que l'efficacité des règles budgétaires est souvent compromise par le transfert des postes de dépenses hors budget, il convient de noter que huit pays ont signalé que la règle couvrait l'administration centrale, les fonds extrabudgétaires et les agences. Bien que ne figurant pas dans le tableau, sur ces huit pays,

six ont aussi indiqué incorporer en totalité ou en partie les dépenses de l'administration infranationale dans le calcul de la règle.

La mesure dans laquelle ces pays peuvent mettre en œuvre ces règles de manière efficace sera fonction de leur aptitude à effectuer le suivi et le reporting en temps opportun, des

dépenses, des recettes et de la dette – selon les besoins – des fonds extrabudgétaires et/ou des agences, ainsi qu'à effectuer le suivi et le reporting des règles et des sanctions. L'enquête ne comprenait pas de questions permettant de savoir si les règles signalées étaient mises en œuvre avec efficacité mais uniquement si elles existent et avec quels paramètres.

Comprendre plus en détail comment et pourquoi les règles budgétaires avec diverses bases et une couverture différente sont utilisées pourraient aider les acteurs budgétaires dans les économies émergentes africaines à faire preuve d'une discipline budgétaire plus importante. Il s'agit là d'un sujet d'étude que CABRI devra approfondir.

**TABLEAU 6 Pratiques relatives aux règles budgétaires par pays**

Couverture de l'administration centrale	Pays	Types de règles	Base de règles
L'ensemble de l'administration centrale	Burkina Faso	Solde budgétaire, dette	Objectifs de convergence
	Côte d'Ivoire	Solde budgétaire, dette	Objectifs de convergence
	Mali	Solde budgétaire, dette	Objectifs de convergence
	Madagascar	Solde budgétaire, dette	Fixées pour un an dans le processus budgétaire
	Maurice	Dette	Obligatoire : règles prévues par la loi
	Tunisie	Dépenses, recettes, solde budgétaire	Base non précisée
	Kenya	Dépenses, recettes, solde budgétaire, dette	Fixées pour un an dans le processus budgétaire
	Ghana	Dépenses, recettes, solde budgétaire, dette	Établies dans un cadre budgétaire pluriannuel
L'administration centrale, mais excluant soit les agences soit les fonds extrabudgétaires, soit les deux.	Bénin	Solde budgétaire, dette	Objectifs de convergence
	Niger	Solde budgétaire, dette	Objectifs de convergence
	Seychelles	Dette	Base non précisée
	Afrique du Sud	Dépenses	Établies dans un cadre budgétaire pluriannuel
	Lesotho	Dépenses, solde budgétaire, dette	Établies dans un cadre budgétaire pluriannuel
	Zanzibar	Dépenses, recettes	Fixées pour un an dans le processus budgétaire
	Guinée	Dépenses, recettes, solde budgétaire, dette	Établies dans un cadre budgétaire pluriannuel
	Namibie	Dépenses, recettes, solde budgétaire, dette	Établies dans un cadre budgétaire pluriannuel
	Burundi	Dépenses, recettes, dette	Obligatoire : règles prévues par la loi
	Gambie	Dépenses, recettes, dette	Obligatoire : règles prévues par la loi
	Ouganda	Dépenses, recettes, dette	Base non précisée
Non précisée	République centrafricaine	Solde budgétaire, dette	Objectifs de convergence
	Botswana	Dépenses	Obligatoire : règles prévues par la loi
	Comores	Dépenses, recettes, solde budgétaire, dette	Base non précisée

# TRANSPARENCE DES RISQUES ET DES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES

**L**e reflet transparent des risques budgétaires est un élément essentiel d'un engagement transparent par rapport aux objectifs de politique de finances publiques. L'enquête comprenait des questions sur la couverture du

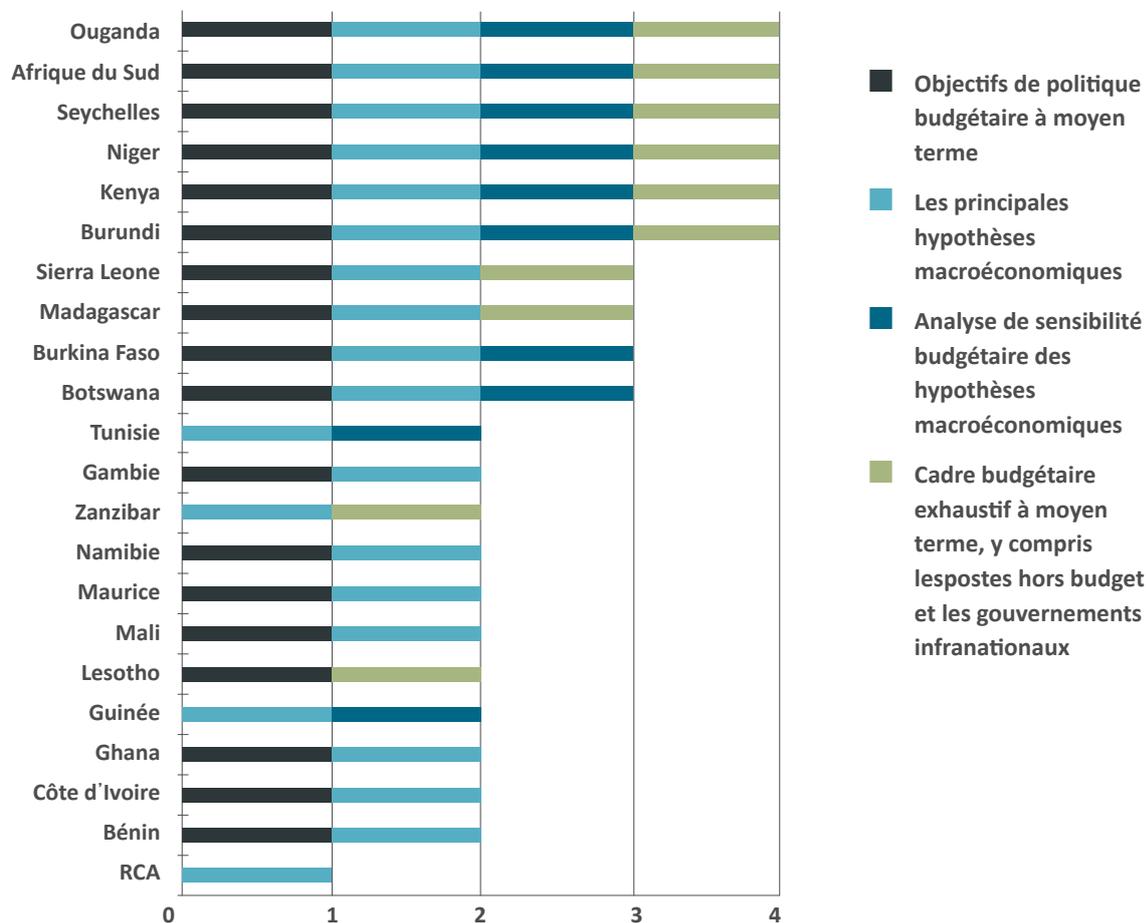
document de projet de budget de l'exécutif, notamment s'il contient des informations sur les objectifs de la politique budgétaire à moyen terme ; sur les principales hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent les estimations budgétaires ; sur l'analyse de

sensibilité budgétaire de ces hypothèses ; et, sur le cadre à moyen terme de l'administration centrale, y compris des administrations infranationales et des postes hors budget.<sup>9</sup> Les réponses des pays sont présentées dans la Figure 2.



<sup>9</sup> Le dernier élément – un cadre à moyen terme des administrations publiques – était stipulé séparément du cadre à moyen terme de l'administration centrale. Les réponses à la dernière question figurent dans la discussion ci-dessus concernant les cadres à moyen terme en tant qu'instrument de politique de finances publiques ci-dessus.

**FIGURE 2** Éléments macro-budgétaires couverts dans la documentation budgétaire



Seuls 10 des 22 pays qui ont répondu à la question<sup>10</sup> portant sur la couverture des documents budgétaires ont indiqué inclure trois ou l'ensemble des quatre éléments macro-budgétaires précisés dans la question. Onze autres pays ont signalé inclure au moins deux éléments. Seul un pays (la République centrafricaine)

a indiqué qu'elle ne fait apparaître qu'un seul élément.

La plupart des pays ont mentionné inclure des informations sur les objectifs de la politique budgétaire et sur les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent le budget. Beaucoup moins d'entre eux,

ont indiqué publier les résultats des analyses de sensibilité budgétaire, ou d'un cadre budgétaire plus exhaustif, qui comprend des agrégats budgétaires des administrations infranationales ainsi que des implications budgétaires des activités gouvernementales hors budget.

<sup>10</sup> Les Comores n'ont pas répondu à cette question.

# ANNEXE

**TABEAU 7**

Le tableau ci-dessous donne les réponses des pays aux questions sur les types de dépenses hors budget.

réponse positive   
  réponse négative   
  pas de réponse

	Niger	Mali	Guinée	Afrique du Sud	Gambie	Bénin	Namibie	Lesotho	Côte d'Ivoire	Tunisie	Comores	Burundi	République centrafricaine	Burkina Faso	Madagascar	Botswana	Maurice	Seychelles	Kenya	Sierra Leone	Ghana
<b>Dépenses associées aux PPP</b>																					
Est-ce qu'elles existent ?	<input checked="" type="checkbox"/>																				
Apparaissent-elles dans le projet de budget de l'exécutif ?	<input type="checkbox"/>																				
Requièrent-elles l'autorisation législative dans la loi de finances/loi budgétaire ?	<input checked="" type="checkbox"/>																				
<b>Dépenses associées aux fonds de sécurité sociale</b>																					
Est-ce qu'elles existent ?	<input checked="" type="checkbox"/>																				
Apparaissent-elles dans le projet de budget de l'exécutif ?	<input type="checkbox"/>																				
Requièrent-elles l'autorisation législative dans la loi de finances/loi budgétaire ?	<input checked="" type="checkbox"/>																				
<b>Dépenses associées aux fonds de stabilisation</b>																					
Est-ce qu'elles existent ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Apparaissent-elles dans le projet de budget de l'exécutif ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Requièrent-elles l'autorisation législative dans la loi de finances/loi budgétaire ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>





# BIBLIOGRAPHIE

- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *American Economic Review Papers and Proceedings* 86(2), 401-407.
- Cangiano, M., Currestine, R. & Lazare, M. (2013). *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Fonds monétaire international.
- Corbacho, A. T.-M. (2013). Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules. In R. Allen & R. Hemming (eds), *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave McMillan.
- Hemming, R. (2013). The Macro-economic Framework for Managing Public Finances. In R. Allen & R. Hemming (eds), *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave McMillan.
- Krogstrup, S. & Wyplosz, C. (2007). Dealing with the Deficit Bias: Principles and Policies.
- OECD. (2014). *OECD Principles of Budgetary Governance*. (Les principes de l'OCDE relatifs à la gouvernance budgétaire).
- Petrie, M. (2013). Managing Fiscal Risk. In R. Allen & R. Hemming (eds), *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave McMillan.
- Schick, A. (2013). Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reform. In M. Cangiano, T. Currestine, & M. Lazare, *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Fonds monétaire international.
- Von Hagen, J. (1992). Budgeting Procedures and Fiscal Performance in European Communities. Document économique No 96.



