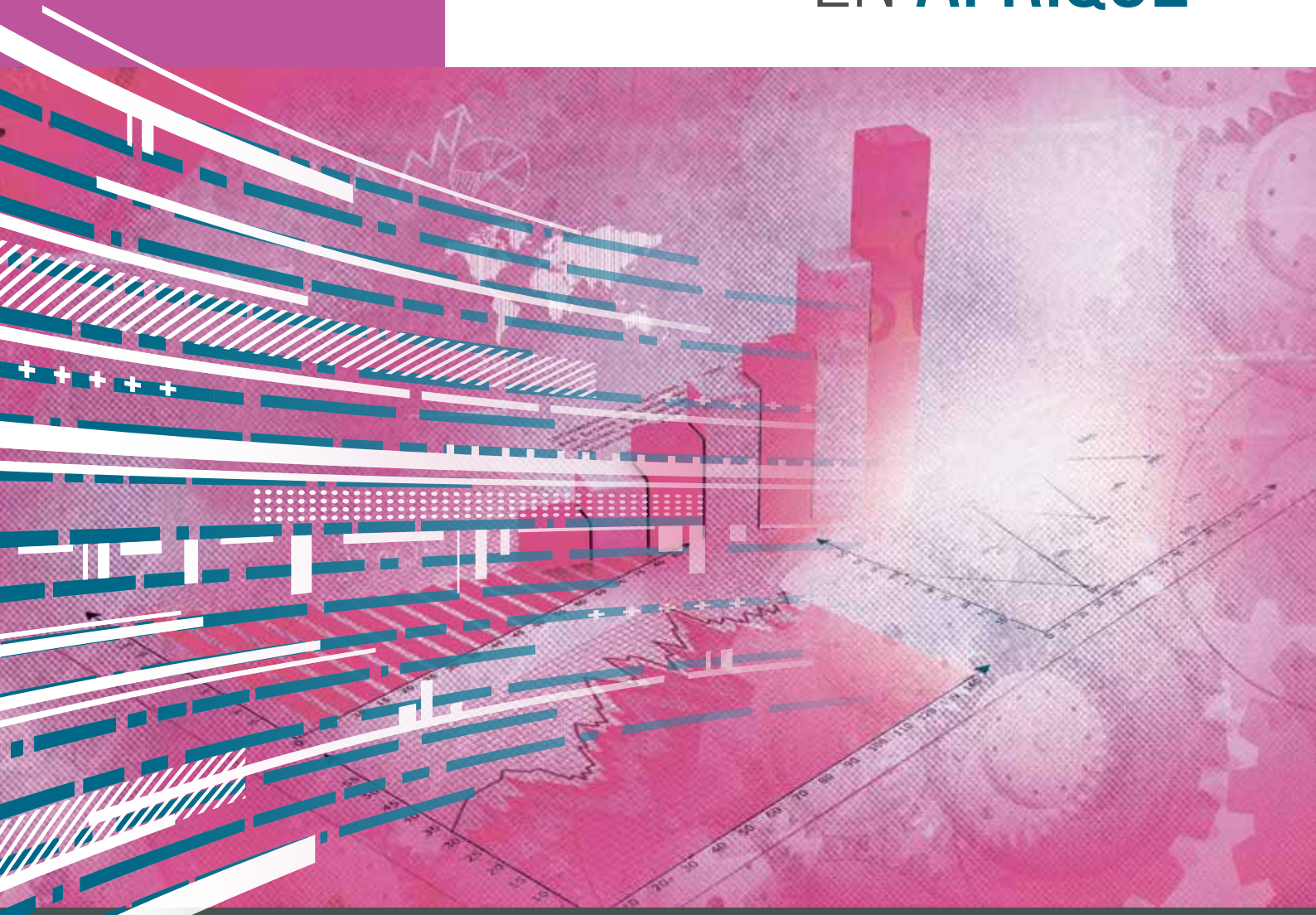
PRATIQUES ET PROCÉDURES BUDGÉTAIRES 2015 EN AFRIQUE



APERÇU DES PRATIQUES DE DÉPENSES 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.

GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT
AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa

UKaid
from the British people

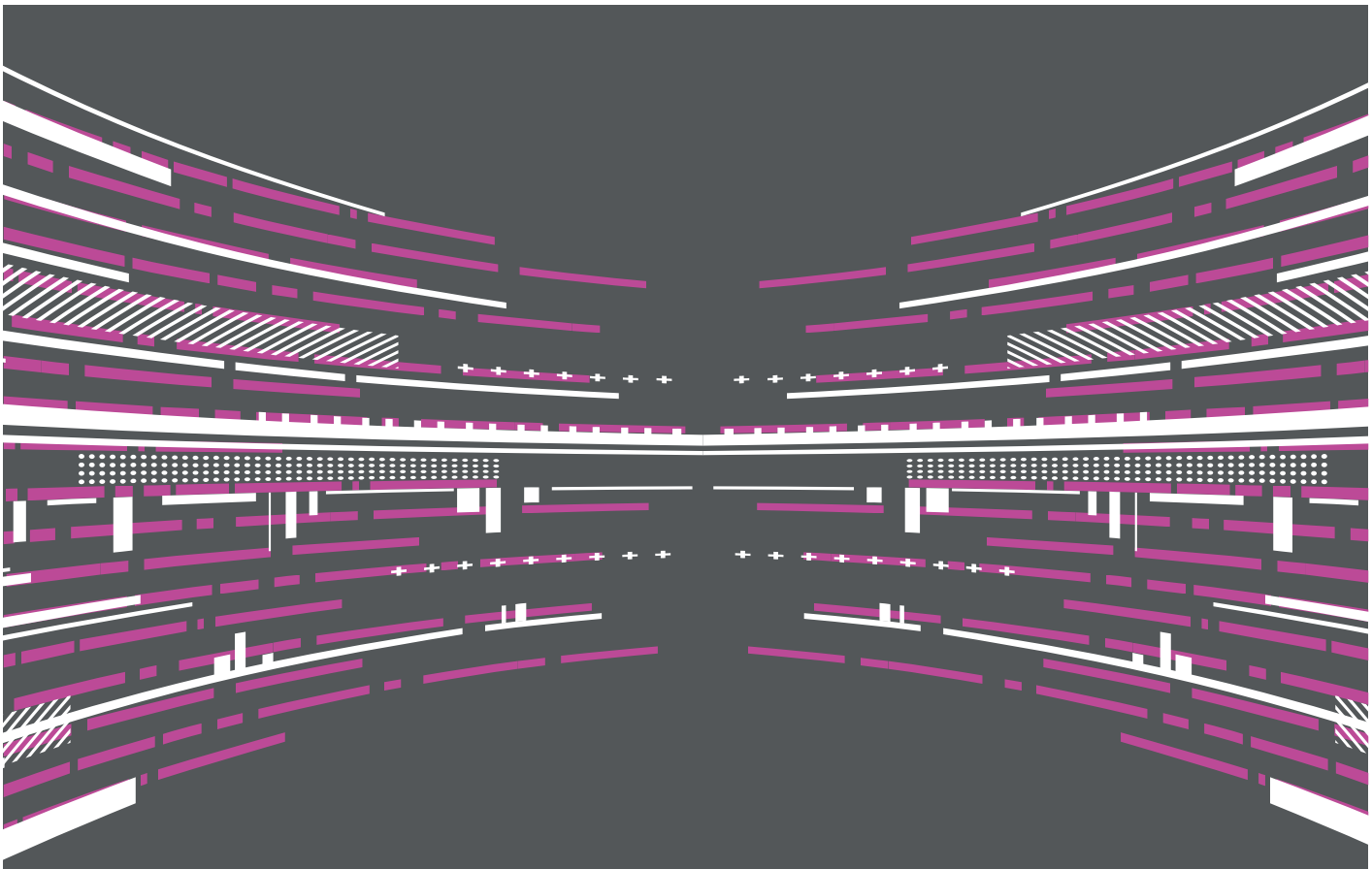


Table des matières

À propos de cette enquête 01

Aperçu des pratiques de gestion des dépenses en Afrique 02

Pratiques en matière de préparation du budget 04

Pratiques en matière de planification et de gestion de la performance 10

Pratiques en matière d'exécution budgétaire 15

Annexe 22

À PROPOS DE CETTE ENQUÊTE

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

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

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

Le processus de l'enquête s'est déroulé de janvier à septembre 2015. Les 23 pays suivants ont participé à l'enquête : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Mali, Maurice, la Namibie, le Niger, l'Ouganda, la République centrafricaine (RCA), les Seychelles, la Sierra Leone, la Tanzanie (Zanzibar) et la Tunisie. Ce groupe représente 60 pour cent des pays qui participent activement aux activités de CABRI.

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

Bien que l'échantillon de 23 pays permette de bien comparer les pratiques des pays et d'établir certaines corrélations avec les indicateurs de performances budgétaires, les possibilités d'utiliser les régressions statistiques restent limitées. Les corrélations soulignées dans les rapports n'établissent pas forcément des liens 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.

L'ANALYSE DE L'ENQUÊTE EST DIVISÉE EN SEPT DOSSIERS D'INFORMATION, CHACUN PORTANT SUR UN THÈME DIFFÉRENT, À SAVOIR :

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

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

APERÇU DES PRATIQUES DE GESTION DES DÉPENSES EN AFRIQUE

Depuis les années 1990, le désir de mettre en oeuvre un meilleur contrôle budgétaire et de meilleurs services publics a placé la modernisation du budget et des systèmes de gestion des dépenses au premier plan de la réforme de l'administration publique en Afrique. Les gouvernements et leurs partenaires ont beaucoup investi dans : l'amélioration des systèmes de contrôle internes et du processus décisionnaire en matière budgétaire, la qualité des informations fournies aux décideurs et au public, l'affectation et l'utilisation des ressources publiques.

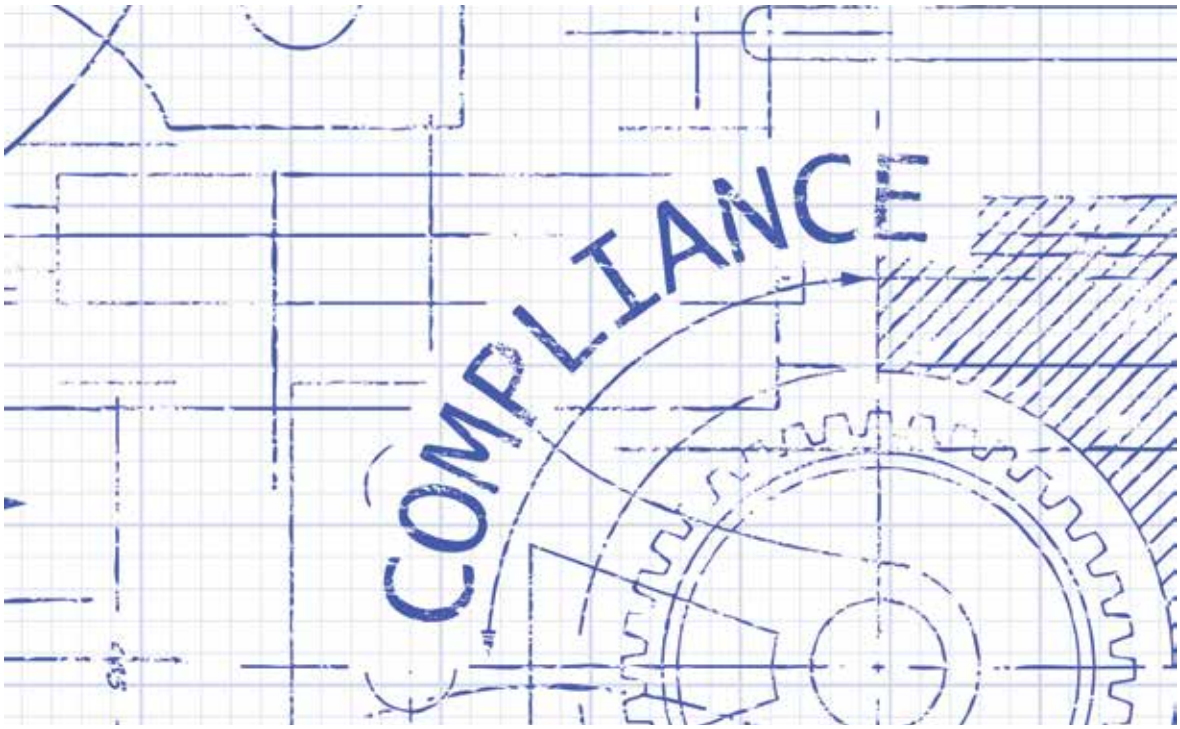
Les gouvernements se sont efforcés d'améliorer leurs systèmes budgétaires formels en adoptant la planification stratégique et de développement ; en ayant recours à des cadres de dépenses à moyen terme, au budget-programme axé sur les performances et à des examens des dépenses ; en intégrant les budgets des opérations en capital (d'investissement) et des opérations courantes (ordinaire) ; en réintroduisant les programmes d'investissement public ; et, en changeant les informations requises et les règles applicables au processus budgétaire.

Ce dossier, le troisième d'une série de sept documents, décrit comment les pays ont présenté les éléments principaux de leurs systèmes formels lors de l'enquête menée par CABRI en 2015 sur la mise en oeuvre du système de pratiques et procédures budgétaires. Ce document est divisé en deux parties : les pratiques en matière de préparation du budget et les pratiques en matière d'exécution du budget.

L'analyse de CABRI portant sur la gestion des dépenses pratiquée par les pays recensés, a mis en lumière les points clés suivants :

Pratiques en matière de préparation du budget

- La présentation de perspectives pluriannuelles dans l'élaboration du budget est une pratique courante dans les pays africains. La quasi-totalité des pays répondants ont présenté une perspective pluriannuelle à un niveau ou l'autre dans le processus budgétaire, et un tiers parmi eux se sont servis d'états prévisionnels au niveau des postes budgétaires.
- Presque tous les pays semblent calculer le coût des politiques et des projets prévus afin d'établir des états prévisionnels, plutôt que d'appliquer une hausse de pourcentage au budget proposé afin d'obtenir des prévisions budgétaires pour les exercices ultérieurs. Cette démarche contraste nettement avec les pratiques indiquées en 2008 où les augmentations liées à l'inflation étaient couramment utilisées pour les prévisions.
- La quasi-totalité des pays ayant répondu, utilisent désormais des plafonds budgétaires descendants dans le processus budgétaire.
- Contrairement aux rapports sur les pratiques budgétaires à moyen terme publiés il y a 10 ans ou plus, il semblerait qu'un plus grand nombre de pays reconduisent les états prévisionnels de l'année précédente en les ajustant pour servir de base à la préparation du budget du nouvel exercice. Quelques-uns cependant, recommencent sur de nouvelles bases.
- La plupart des pays utilisent les informations sur la performance d'une façon ou d'une autre. En général, les ministères des Finances utilisent ces informations



pour des affectations de haut-niveau, alors que les ministères dépensiers s'en servent pour allouer les ressources à des niveaux inférieurs, réduire les dépenses ou fixer des objectifs de performance.

- Les pays ont intégré des processus en vue de planifier, gérer et établir des rapports sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement. En 2015, 14 pays au total, ont déclaré avoir utilisé des processus et documents intégrés, tandis que neuf pays séparent les deux types de dépenses. Parmi ces neuf pays, un tiers a déclaré que ses processus de formulation et d'exécution du budget sont intégrés. La majorité des pays indiquent qu'ils tiennent compte à la fois des dépenses courantes liées aux investissements et des processus de planification des investissements en capital dans l'élaboration des budgets.

Pratiques en matière d'exécution des dépenses

- Depuis 2015, les comptes uniques du Trésor sont devenus une pratique courante dans les pays africains. La quasi-totalité des pays répondants ont déclaré qu'ils avaient consolidé leurs soldes de trésorerie et qu'il s'agissait d'une consolidation globale. La plupart du temps, les comptes de devises ne sont pas inclus dans ce compte unique du Trésor.

- Les pays utilisent diverses méthodes pour concilier le besoin de flexibilité avec le besoin de prévisibilité et de certitude dans l'élaboration des budgets et la gestion des dépenses. La plupart des pays cependant, limitent de façon catégorique ou partielle, le changement du montant des crédits budgétaires. Le recours aux budgets supplémentaires (ou lois de finances rectificatives) est courant. En 2014, le nombre de budgets supplémentaires produits par les pays étudiés était compris entre zéro et trois. Ils sont utilisés le plus souvent en réponse aux circonstances macroéconomiques changeantes et aux catastrophes naturelles.

- Les pays ayant participé aux enquêtes menées en 2008 et 2015, ont fait état d'une forte augmentation dans l'utilisation des fonds de réserve au cours de cette période ; la raison la plus fréquemment invoquée pour la mise en place d'un fonds de réserve, était pour se prémunir contre les dépenses imprévues.

- Les contrôles des dépenses en cours d'exercice relèvent encore en grande partie des ministères des Finances, et la plupart des pays ont mis en place un système de contrôle des dépenses sous une forme ou une autre.

PRATIQUES EN MATIÈRE DE PRÉPARATION DU BUDGET

ÉLABORATION DU BUDGET PLURIANNUEL DESCENDANT

Depuis ces trois dernières décennies, la majorité des pays du monde ont adopté une perspective pluriannuelle dans leurs systèmes budgétaires sous une forme ou une autre, afin de tenir compte des implications à moyen ou à long terme. Dans l'idéal, une perspective d'élaboration des budgets à moyen terme devrait inclure une perception de ce qui est financièrement viable à moyen terme, fournissant une contrainte budgétaire inflexible et établie d'avance, qui motive les détenteurs du budget à créer une marge au sein de leurs budgets existants pour les priorités émergentes. Dans la pratique, cependant, la planification des dépenses à moyen terme recommence souvent lors de chaque nouvel exercice, et elle est dégagée sur le plan institutionnel du processus budgétaire annuel au cours duquel les affectations budgétaires du prochain exercice sont établies. Par conséquent, les prévisions quant au coût et à la faisabilité budgétaire à moyen terme n'ont qu'une influence limitée sur les décisions budgétaires.

En outre, la capacité technique pour estimer les bases de référence - le coût futur des activités et des engagements actuels - et pour évaluer les diverses façons de créer une marge pour les dépenses, est limitée dans le contexte d'une contrainte budgétaire globale. En conséquence, les estimations ne représentent guère qu'une augmentation progressive des affectations budgétaires annuelles. En l'absence de limites efficaces établies dès la préparation du budget, les plafonds de dépenses prévisionnelles risquent d'être perçus comme des allocations minimales ou des plafonds pertinents pour les années concernées. L'enquête PPB a examiné les pratiques des pays au regard de quelques- uns de ces problèmes.

L'élaboration de budgets à moyen terme semble être une pratique courante en Afrique : L'enquête a posé la question de savoir si les pays utilisaient une perspective à moyen terme lorsqu'ils préparaient leurs budgets. Sur les 22 pays ayant répondu à cette question,[2] 20 d'entre eux ont indiqué qu'ils utilisaient une perspective pluriannuelle, certains de façon plus détaillée que d'autres, comme le montre la Figure 1 ci-dessous. La figure indique le niveau le plus détaillé des estimations à moyen terme utilisées. En d'autres termes, si un pays a déclaré avoir utilisé des estimations pluriannuelles au niveau des postes budgétaires, il est présumé qu'il utilise aussi cette perspective au niveau du ministère et au niveau global.[3]

Six pays seulement ont déclaré avoir utilisé une perspective pluriannuelle en-dessous du niveau ministériel, ce qui donne à penser qu'en moyenne, les perspectives pluriannuelles seraient utilisées plus fréquemment dans le processus d'affectation centrale que dans la planification détaillée des dépenses intra-entités. La République centrafricaine[4] et les Comores ont déclaré ne pas utiliser les perspectives pluriannuelles dans les processus relatifs à leurs budgets exécutifs. À une exception près, les pays utilisant une perspective pluriannuelle ont déclaré que celle-ci couvrait une période de trois ans comprenant l'exercice budgétaire, et que les estimations étaient actualisées chaque année. L'Ouganda a déclaré utiliser une perspective quinquennale.

[2] Le Mali n'a pas répondu aux questions de savoir si et comment il avait utilisé une perspective pluriannuelle.
[3] Aux fins de cette étude, les réponses d'un certain nombre de pays ont été ajustées pour refléter un niveau plus détaillé et pour correspondre avec leurs réponses à la question de savoir quel était le niveau du plafond pluriannuel qu'ils utilisent.
[4] La République centrafricaine a déclaré avoir utilisé un cadre pluriannuel en 2008 mais qu'elle n'a pas pu continuer sur cette lancée en raison d'un manque de ressources.

Dans de nombreux cas, le calcul des coûts prévisionnels est axé sur les coûts réels plutôt que sur le calcul des coûts (moyens) incrémentaux : L'enquête cherchait à établir comment les pays participants calculent leurs estimations pluriannuelles. Le Tableau 1 affiche les pays classés selon le niveau des estimations calculées et la base de calcul utilisée à cet effet. Aucun répondant n'a sélectionné la cinquième option selon laquelle les estimations seraient basées sur la loi de finances en vigueur (à savoir des services et politiques existants approuvés par le pouvoir législatif). Onze pays ont déclaré avoir inclus dans les estimations, des politiques et projets clairement identifiés et anticipés, mais sept d'entre eux n'ont fait qu'examiner les projets et politiques au niveau des ministères. Quatre autres pays ont déclaré avoir basé les estimations à venir sur des projets et politiques prévus, mais sans les avoir clairement identifiés. Trois pays ont utilisés des prévisions d'inflation dans leurs estimations des dépenses.

Ces réponses donnent à penser que les pratiques relatives à l'élaboration du budget à moyen terme ont évolué au cours de la dernière décennie. Plusieurs examens des pratiques relatives au cadre des dépenses à moyen terme dans les années 2000, ont noté des faiblesses dans l'établissement des états prévisionnels.[7] En ce qui concerne la base utilisée pour les états

FIGURE 1 **Niveau de perspectives pluriannuelles**

TABLEAU 1 **Base des prévisions des dépenses**

	Les dépenses pour les années à venir reposent sur des politiques et des projets prévus, bien que ceux-ci n'aient pas encore été identifiés (4 pays)	Les dépenses pour les années à venir reposent sur de nouvelles politiques et de nouveaux projets prévus, qui ont été clairement identifiés (11 pays)	Les dépenses pour les années à venir reposent sur une augmentation en pourcentage calculée en fonction des projections d'inflation (3 pays)	Non précisé (2 pays)
Au niveau global (3 pays)	Madagascar		Guinée	Zanzibar
Au niveau ministériel (11)	Maurice, Gambie	Ghana, Kenya, Niger, Ouganda, Seychelles,[5] Sierra Leone, Tunisie	Bénin	Botswana
Au niveau des postes budgétaires (6)	Burundi	Afrique du Sud,[6] Côte d'Ivoire, Lesotho, Namibie	Burkina Faso	

[5] Les Seychelles sont en train de déployer une perspective pluriannuelle. Les détails sur les Seychelles dans cette partie se rapportent donc à ses nouvelles pratiques pluriannuelles.
[6] La réponse de l'Afrique du Sud a été ajustée aux fins de cette analyse afin de l'aligner sur l'interprétation courante de la question. L'Afrique du Sud a opté pour l'augmentation en pourcentage, mais a expliqué que ce choix ne s'applique qu'à la préparation des prévisions pour la deuxième année suivante (la troisième année des prévisions à moyen terme) au début du processus du budget de l'exécutif. Les prévisions à la fin du processus budgétaire sont fondées sur des informations spécifiques relatives aux politiques et aux dépenses pour chacune des trois années.
[7] Voir par exemple CABRI (2007), Holmes et Evans (2003) et Le Houero et Talierco (2002).

prévisionnels, des progrès évidents ont été enregistrés par rapport à l'enquête de 2008, mais il n'en va pas de même pour le niveau des états prévisionnels fournis.

L'enquête de 2008 posait des questions moins nombreuses et moins détaillées concernant les pratiques pluriannuelles des pays. En outre, elle n'établissait pas de distinction aussi claire que l'enquête de 2015, entre l'utilisation d'une telle perspective dans le processus budgétaire et le fait d'inclure les estimations pluriannuelles dans les documents budgétaires. Néanmoins, elle fournissait des informations utiles qui permettaient d'évaluer les progrès accomplis.

Treize pays ont répondu, lors des deux enquêtes, aux questions concernant les perspectives pluriannuelles. Sur ce nombre,

- Les quatre pays ayant déclaré en 2008 que leurs documents budgétaires ne comportaient pas de perspectives pluriannuelles (le Botswana, le Burkina Faso, la Guinée et la Tunisie) ont indiqué qu'ils utilisent maintenant une approche pluriannuelle.

- Sur les neuf pays restants, deux seulement ont indiqué qu'ils travaillaient en 2015 avec des niveaux plus détaillés dans le processus budgétaire qu'en 2008. La Namibie a déclaré avoir fourni des informations au niveau ministériel en 2008 et avoir utilisé le niveau du poste budgétaire en 2015, et le Bénin a fourni des informations pluriannuelles concernant les dépenses d'investissement qui sont désormais fournies au niveau ministériel.
- Trois pays n'ont pas évolué quant au niveau auquel l'élaboration des budgets à moyen terme intervient ou est communiquée. Ces pays sont Maurice (niveau ministériel), le Ghana (niveau ministériel) et l'Afrique du Sud (niveau poste budgétaire).

- Quatre pays ont déclaré utiliser des perspectives à moyen terme à un niveau moins détaillé en 2015 qu'auparavant : Madagascar (autrefois au niveau des ministères dépensiers), le Kenya (autrefois au niveau du poste budgétaire), la Sierra Leone (autrefois au niveau du poste budgétaire) et l'Ouganda (autrefois au niveau du poste budgétaire).

En 2008, les neuf pays qui ont tous utilisé une perspective à moyen terme ont déclaré avoir utilisé des prévisions macroéconomiques (prévisions d'inflation) comme base pour actualiser les estimations pluriannuelles. En revanche, en 2015, ces neuf pays ont tous déclaré avoir basé leurs prévisions sur une politique ascendante et des facteurs liés au calcul du coût des projets. Parmi les quatre pays ayant introduit une perspective à moyen terme entre 2008 et 2015, deux pays (le Burkina Faso et la Guinée) ont déclaré avoir appliqué l'augmentation des pourcentages dérivée d'une variable telle que l'inflation, un pays (la Tunisie) a utilisé les coûts des politiques prévues et le quatrième pays (le Botswana) n'a pas précisé la base qu'il a utilisé pour établir ses prévisions. Cela semble indiquer que les pays passent d'un système à moyen terme basé sur des augmentations incrémentales à des façons plus efficaces de prévoir les coûts et d'effectuer les allocations prévisionnelles.

Si les constatations de l'enquête semblent indiquer que les pays ont amélioré leurs pratiques, les informations font défaut cependant pour savoir dans quelle mesure ces prévisions sont complètes ou exactes en pratique. Néanmoins, l'amélioration rapportée dans les pratiques formelles, constitue une étape vers de meilleures estimations pluriannuelles dans les pays ayant répondu.

Presque tous les pays répondants appliquent désormais la méthode descendante aux plafonds budgétaires dans le processus budgétaire : L'enquête a évalué dans quelle mesure les plafonds pluriannuels descendants sont utilisés dans le processus budgétaire. Sur les 20 pays ayant déclaré avoir utilisé la perspective à moyen terme, onze d'entre eux ont utilisé des plafonds globaux (de plus haut-niveau, moins détaillés), dont l'un a utilisé des plafonds sectoriels pour des groupes de ministères ou de programmes, douze pays ont utilisé des plafonds ministériels ou de programmes dont deux d'entre eux au niveau des postes budgétaires. Deux pays ont déclaré ne pas utiliser de plafonds pluriannuels, même s'ils avaient adopté une perspective à moyen terme d'une autre façon ou appliqué un plafond uniquement pour l'exercice budgétaire. Le Tableau 2 montre que les pays utilisent les plafonds pluriannuels de diverses manières.

Douze pays ont répondu aux questions de l'enquête sur l'utilisation des plafonds

TABLEAU 2 Utilisation des plafonds pluriannuels lors de la préparation du budget

Plafonds qui sont utilisés	Nombre de pays	Pays
Plafonds globaux	5	Afrique du Sud, Botswana, Guinée, Madagascar, Zanzibar
Plafonds globaux, plafonds pour des groupes de ministères/programmes, plafonds pour chaque ministère/programme	1	Kenya
Plafonds globaux, plafonds pour chaque ministère/programme	5	Bénin, Burkina Faso, Lesotho, Niger, Sierra Leone
Plafonds pour chaque ministère/programme	4	Gambie, Ghana, Maurice, Ouganda
Plafonds pour chaque ministère/programme, plafonds pour les postes budgétaires	2	Burundi, Côte d'Ivoire
Plafonds à moyen terme ne sont pas utilisés	2	Seychelles, Tunisie
Non précisé	1	Namibie

pluriannuels en 2008 et 2015, dont huit d'entre eux ont indiqué avoir utilisé ces plafonds en 2008. Le Tableau 3 reflète les données concernant uniquement les pays ayant précisé comment ils ont utilisé les plafonds au cours des deux années. Il convient de noter qu'en 2008 les pays ayant participé à l'enquête ne pouvait indiquer qu'une seule façon d'utiliser les plafonds, par exemple, au niveau global ou au niveau ministériel. En supposant qu'en 2008 les pays avaient sélectionnés le niveau le plus faible possible d'utilisation des plafonds, la comparaison à faire entre les données de 2008 et de 2015 doit donc déterminer si ce niveau de plafonds a changé pour chaque pays. Deux pays qui n'utilisaient pas de plafonds en 2008, utilisent des plafonds en 2015. Autrement, certains pays ont changé pour inclure des plafonds budgétaires plus détaillés de niveau inférieur, et d'autres sont passés à des plafonds moins détaillés à des niveaux globaux.

La plupart des pays reconduisent les états prévisionnels de l'année précédente en les ajustant pour servir de base à la préparation du budget du nouvel exercice. Quelques-uns cependant, recommencent sur de nouvelles bases. L'enquête a examiné la façon dont les pays traitent les états prévisionnels de l'année précédente au début d'un nouveau cycle de préparation du budget. Les cadres de dépenses à moyen terme sont une fonction importante de la budgétisation,

TABLEAU 3 Changements apportés à l'utilisation la plus faible des plafonds pluriannuels de 2008 à 2015

Changement d'utilisation des plafonds pluriannuels	Nombre de pays	Pays
De la non-utilisation de plafonds à leur utilisation	2	Afrique du Sud, Guinée
Passer de l'usage de plafonds ministériels à des plafonds globaux	2	Botswana, Madagascar
Plafonds au niveau ministériel au cours des deux années	5	Bénin, Burkina Faso, Kenya, Maurice, Sierra Leone
Passer de l'usage de plafonds globaux à des plafonds ministériels	2	Ghana, Lesotho
Passer de l'usage de plafonds pour les postes budgétaires à des plafonds ministériels	1	Ouganda

TABLEAU 4 **Pratiques de reconduction des états prévisionnels**

Pratiques de reconduction des états prévisionnels	Nombre de pays	Pays
Oui, la projection des dépenses totales pour l'année (+ 2) du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sert à établir le plafond des dépenses pour l'année (+ 1) du nouveau budget annuel ?	**13**	
Ajustement en fonction des facteurs macroéconomiques et de dépenses	1	Afrique du Sud
Ajustement en fonction des facteurs macroéconomiques	4	Bénin, Burundi, Ghana, Niger
Ajustement en fonction des facteurs de dépenses, tels que de nouvelles politiques ou de nouveaux programmes, de la mise en oeuvre de programmes existants de dépenses	3	Gambie, Kenya, Maurice
Devient Automatiquement le plafond du nouveau budget	2	Madagascar, Zanzibar
Plafonds révisés mais base non précisée	3	Lesotho, Namibie, Ouganda
Non, la projection des dépenses totales pour l'année (+ 2) du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ne sert pas à établir le plafond des dépenses pour l'année (+ 1) du nouveau budget annuel ?	**4**	**Botswana, Burkina Faso, Sierra Leone, Tunisie**
N'ont pas répondu	3	Côte d'Ivoire, Guinée, Seychelles

TABLEAU 5 **Perspectives pluriannuelles dans la documentation budgétaire vs. dans la formulation du budget**

De la formulation du budget à la documentation budgétaire	Nombre de pays	Pays
Même niveau dans les deux	8	Afrique du Sud, Botswana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Namibie, Ouganda, Seychelles
Davantage détaillées dans la documentation budgétaire	3	Maurice, Niger, Zanzibar
Moins détaillées dans la documentation budgétaire	5	Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Sierra Leone
Figurent dans la formulation du budget mais pas dans la documentation budgétaire	4	Burkina Faso, Gambie, Guinée, Tunisie
Ni dans l'une ni dans l'autre	2	Comores, République centrafricaine

ENCADRÉ 1 : PRATIQUES SÉLECTIONNÉES POUR RECONDUIRE LES ÉTATS PRÉVISIONNELS

L'enquête demandait aux pays d'expliquer s'ils rendaient compte des révisions des prévisions. Cet encadré fournit une sélection des explications détaillées qui ont été fournies.

Afrique du Sud : Les affectations ponctuelles sont retirées de la base de référence de la deuxième année, puis les taux de croissance alignés sur les projections globales inflationnistes sont appliqués aux postes budgétaires pour calculer la base de référence de la troisième année. Toutefois, les affectations de référence indicatives de la troisième année déterminées initialement servent uniquement de base aux discussions. Elles sont modifiées en fonction des considérations liées au cadre budgétaire au fur et à mesure que les décisions sont prises tout au long du processus.

Gambie : Les dépenses totales de l'année en cours sont exploitées, au moins sur un trimestre, pour déterminer ou établir des plafonds, outre les nouvelles mesures politiques pour l'année +1 et l'année +2.

Maurice : Le plafond de la deuxième année est ajusté, en tenant compte du rythme de mise en œuvre des projets d'investissement, des régimes et politiques pour lesquels des fonds ont été prévus la première année ; des nouvelles politiques mises en œuvre pendant l'année ; et, du statut des postes pourvus.

qui offrent plus de certitude aux ministères dépensiers afin d'encourager une planification réaliste et l'épargne. En revanche, les prévisions qui sont reconduites sans être ajustées peuvent se transformer trop facilement en des droits, ce qui introduirait de nouvelles formes de reconduction biaisée à la hausse dans les pratiques budgétaires.

Comme l'indique le Tableau 4, les pratiques varient considérablement entre les pays. Seule l'Afrique du Sud (voir Encadré 1 pour avoir des informations plus détaillées) modifie les prévisions existantes en fonction des facteurs aussi bien macroéconomiques que de dépenses. Sept pays révisent les prévisions en fonction soit des facteurs macroéconomiques et des ressources disponibles soit des facteurs de dépenses. Au total, quatre pays ont indiqué que les états prévisionnels ne sont pas du tout utilisés au cours du cycle budgétaire de l'exercice suivant mais que le cycle recommence sur de nouvelles bases.

Beaucoup de pays ont plus d'informations à moyen terme que les documents budgétaires ne le reflètent. Il est intéressant de noter que les pays ne publient pas nécessairement les informations sur les dépenses pluriannuelles utilisées pendant le processus budgétaire dans leurs documents budgétaires. Le Tableau 5 montre que la moitié des pays ayant répondu indiquent un niveau de détail identique ou supérieur dans les documents budgétaires que dans ce qui est utilisé en interne. Neuf pays ont plus d'informations disponibles sur les prévisions à moyen terme que ce qui apparaît dans la documentation, et quatre ne mettent aucune prévision à moyen terme à disposition du public.

PRATIQUES EN MATIÈRE DE PLANIFICATION ET DE GESTION DE LA PERFORMANCE

Utiliser les informations du secteur public sur les plans et la performance aide à améliorer la qualité des décisions budgétaires.

Les processus nationaux de planification sont couramment utilisés ; ils sont uniformes et reliés au processus budgétaire, du moins dans la mesure où les demandes (requêtes) budgétaires doivent être justifiées dans le cadre des plans. Il s'agit peut-être d'un résultat de l'accent placé par la communauté internationale des donateurs sur la planification des investissements publics dans les années 1980 et sur les plans holistiques de développement national /de réduction de la pauvreté dans les années 1990.

Tous les pays sauf Maurice ont rapporté avoir en place un plan national ayant recours à une perspective pluriannuelle. Dans tous les cas, à l'exception de la Tunisie et des Seychelles, ce plan inclut des mesures de la performance non financière.[8] Les pays ont aussi généralement rapporté que certaines mesures de base sont en place pour faciliter le lien entre les plans et le cycle budgétaire :

- Tous les pays établissent les coûts de leurs plans, sauf le Kenya, Madagascar, le Lesotho et la Namibie.
- Dans tous les pays, le ministère des Finances exige des ministères dépensiers qu'ils justifient leurs propositions budgétaires dans le cadre du plan national.
- Dans 19 pays, le ministère des Finances dirige la formulation du plan ou y est officiellement impliqué. En Namibie, au Burundi et à Zanzibar, les personnes interrogées n'ont pas précisé le rôle du ministère des Finances dans ce processus.

TABLEAU 6 Utilisation des informations sur la performance dans le processus budgétaire

	Ministères des Finances	Ministères dépensiers
Pour affecter les ressources entre les ministères/agences	19	4
Pour affecter les ressources entre les programmes budgétaires au sein d'un ministère/d'une agence	10	16
Pour réaffecter les ressources au sein de programmes du budget particuliers	7	11
Pour compresser des dépenses au titre de programmes particuliers	10	10
Pour fixer des objectifs de performance pour l'année prochaine	6	15
N'ont pas répondu ou ont répondu « SANS OBJET »/ Les stratégies et les performances sectorielles n'ont aucun impact sur la prise de décisions budgétaires annuelles	4	4

[8] Le Niger n'a pas répondu à cette question.

La plupart des pays utilisent les informations sur la performance (les résultats) d'une manière ou d'une autre. Outre examiner les pratiques nationales en matière de planification, l'enquête s'est aussi penchée sur la façon dont les ministères des Finances et dépensiers utilisent les informations sur la performance et les stratégies sectorielles au sein du processus budgétaire. Elle n'a toutefois pas étudié le degré d'efficacité de l'utilisation de ces informations pour améliorer le financement et la qualité des services.

Sur les 23 pays qui ont répondu à l'enquête, seuls trois n'ont pas indiqué une utilisation des informations sur la performance, soit au niveau du ministère des Finances soit du ministère dépensier, à savoir les Comores, la République centrafricaine et la Guinée.[9] Au total, 19 pays ont indiqué que le ministère des Finances utilise les informations sur la performance pour affecter les ressources entre les ministères, départements et agences (MDA) et 10 pour affecter les ressources entre les programmes budgétaires au sein d'une agence. Beaucoup moins de pays utilisent ces informations pour affecter les ressources aux niveaux inférieurs, réduire les dépenses ou définir des cibles de performance. Ce sont surtout les ministres dépensiers qui se servent des informations sur la performance à ces fins, comme l'illustre le Tableau 6 ci-dessous.

La comparaison avec les données de 2008 (pour les pays qui avaient répondu aux deux années) révèle une augmentation de l'utilisation des informations sur la performance par les ministères des Finances pour affecter les ressources aux niveaux supérieurs du budget. Le Tableau 7 montre aussi que même si les ministères dépensiers utilisent les informations sur la performance plus souvent que le ministère des Finances pour affecter des ressources au sein des programmes budgétaires en 2015, ils le font moins souvent qu'en 2008. En fait, l'utilisation des informations sur la performance pour affecter des ressources au sein des programmes budgétaires a fortement régressé entre 2008 et 2015.

À la même période, les ministères dépensiers ont accru leur utilisation des informations sur la performance pour affecter des ressources aux agences et programmes budgétaires, et pour définir des cibles. Au niveau du ministère des Finances, les pays ont indiqué qu'ils utilisent les informations sur la performance bien plus souvent pour affecter des ressources entre programmes et moins pour réduire les dépenses ou définir des cibles de performance.

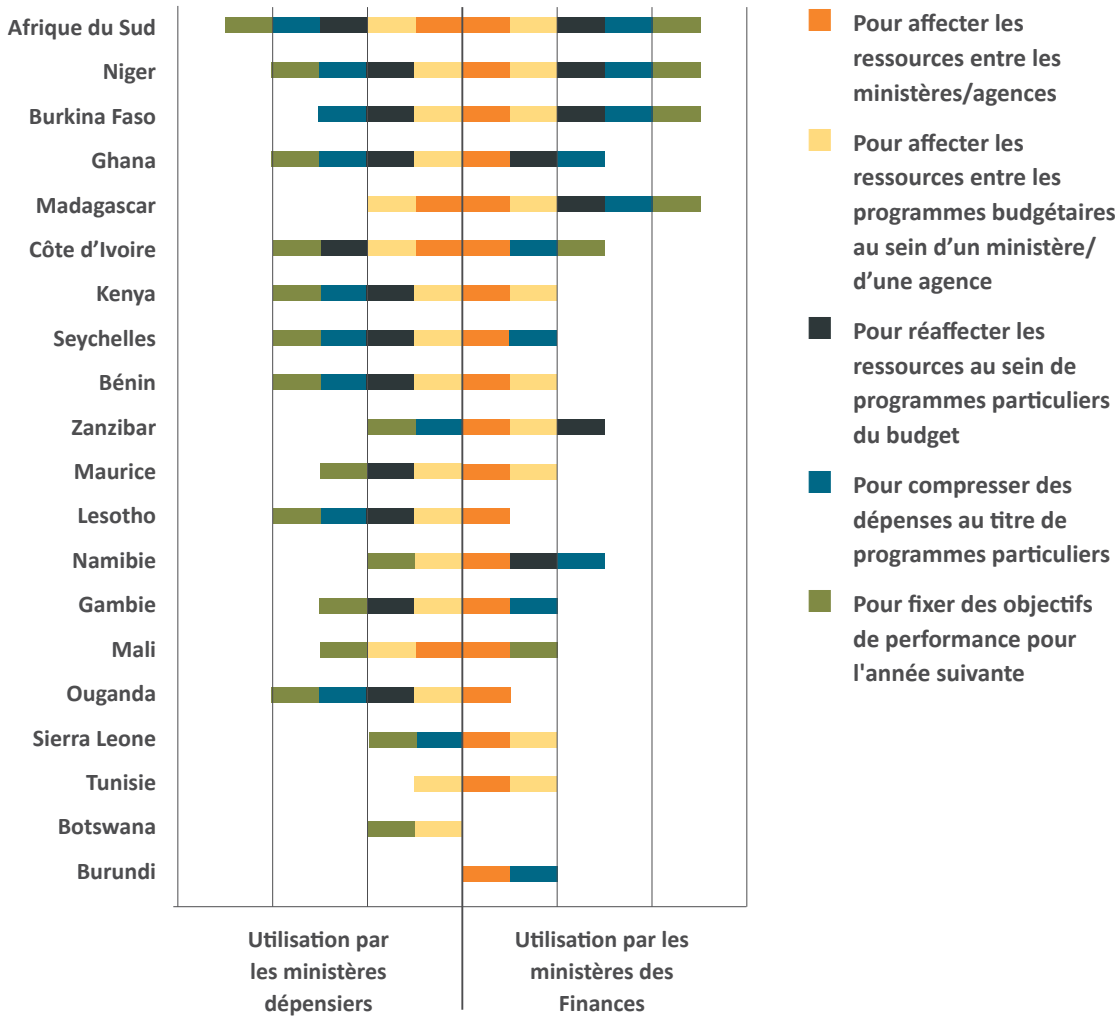
Le plus souvent, c'est au niveau du ministère dépensier que les informations sur la performance sont utilisées. La Figure 2 montre que dans 11 pays, les ministères dépensiers ont recours aux informations sur la performance à des fins plus nombreuses que leur ministère des Finances. Dans l'ensemble, les pays utilisent les informations sur la performance au niveau des ministères

TABLEAU 7 Changements apportés à l'utilisation des informations sur la performance (% des pays)

	Ministère des Finances		Ministères dépensiers	
	2008	2015	2008	2015
Pour affecter les ressources entre les ministères/agences	73%	87%	7%	20%
Pour affecter les ressources entre les programmes budgétaires au sein d'un ministère/d'une agence	33%	53%	67%	80%
Pour réaffecter les ressources au sein de programmes particuliers du budget	20%	33%	67%	47%
Pour compresser des dépenses au titre de programmes particuliers	53%	33%	27%	47%
Pour fixer des objectifs de performance pour l'année suivante	46%	27%	54%	67%
s.o. Aucun impact sur la prise de décisions	0%	7%	0%	7%

[9] La République centrafricaine n'a pas apporté de réponse quant à savoir si, ou comment, le ministère des Finances utilise les informations sur la performance, et le Burundi n'a pas fourni de réponse sur la façon dont les ministères dépensiers utilisent les informations sur la performance.

FIGURE 2 **Utilisation par les ministères des Finances et dépensiers des informations sur la performance par pays**



INTÉGRATION DES BUDGETS EN CAPITAL ET ORDINAIRE

L'élaboration de budget double – la préparation des dépenses d'investissement séparément des budgets de dépenses courantes – découle du souhait de donner la priorité aux dépenses d'investissement ou en capital (Schiavo Campo & McFerson, 2014). Après l'introduction des programmes d'investissements publics dans les années 1980, l'élaboration du budget pour ces deux objectifs économiques est devenue encore plus distincte, avec des institutions différentes pour gérer séparément les processus de planification et de budgétisation. Toutefois, cette séparation des dépenses en capital et courantes génère des problèmes de budgétisation et entrave la coordination. L'un des principaux défauts de l'élaboration d'un budget double est la faible intégration des dépenses qui contribuent aux mêmes objectifs politiques. Les problèmes de coordination comme le manque de planification des dépenses courantes des projets d'investissement ou des programmes courants qui sont abandonnés à cause d'un manque d'investissement en capital se produisent régulièrement. Parallèlement, il est reconnu que la nature et le coût des projets d'investissement, ainsi que la nature non courante de ces dépenses, nécessitent un traitement particulier au sein du processus budgétaire.

Les pays disposent de processus intégrés pour planifier, gérer

et présenter des rapports sur les dépenses en capital et ordinaires. L'enquête a examiné si les budgets d'investissement et de fonctionnement sont préparés, présentés, exécutés et/ou rapportés séparément, ou s'ils sont pleinement intégrés. En 2015, 14 pays au total, ont signalé qu'ils utilisaient des processus et documents intégrés, tandis que neuf pays maintenaient les deux types de dépenses séparés. Sur ces neuf pays, trois (le Lesotho, Zanzibar et l'Ouganda) ont déclaré que leur élaboration du budget et leurs procédures d'exécution étaient intégrées. Le seul aspect qui reste distinct est le rapport préparé séparément pour le budget d'investissement en capital.

La comparaison entre les données de 2008 et de 2015 montre que bien qu'au total, aucun passage de budgets intégrés à séparés n'ait été mentionné (ou vice versa), les pays se sont déplacés entre les deux catégories. Tandis que le Kenya, Maurice et la Sierra Leone sont passés de budgets séparés à intégrés, le Lesotho, Madagascar et l'Ouganda ont signalé en 2015 que leurs budgets étaient en 2015, d'une certaine façon, séparés, alors qu'en 2008, ils déclaraient des formats intégrés. Au Lesotho et en Ouganda, cependant, les budgets en 2015 étaient aussi largement intégrés.

La Figure 3 illustre les pratiques dans les pays qui ont indiqué une intégration partielle sur tout le cycle budgétaire. La Namibie a le processus le moins intégré, où le budget d'investissement est formulé séparément, géré ou supervisé par un organe autre que le ministère des Finances, et présenté dans un document budgétaire à part. Quatre pays (le Botswana, Madagascar, la Tunisie, la Gambie) ont affirmé utiliser un processus séparé pour élaborer le budget d'investissement, mais ils n'ont pas signalé de séparation dans la présentation, l'exécution ni le reporting.

La plupart des pays ont déclaré qu'ils tenaient compte des dépenses courantes des projets d'investissement dans le cadre de la planification budgétaire. Sur les 22 pays qui ont répondu aux questions, 20 exigeaient cette information dans le cadre du processus budgétaire. Quinze pays au total, ont aussi utilisé cette information au cours de leurs processus de planification des investissements en capital. La Namibie et la Guinée ont affirmé ne pas demander le coût récurrent des projets d'investissement en capital dans le cadre du processus budgétaire ou de la planification des investissements en capital.

La plupart des pays affectent les dépenses en capital et courantes chaque année de manière croissante. Même si l'intégration

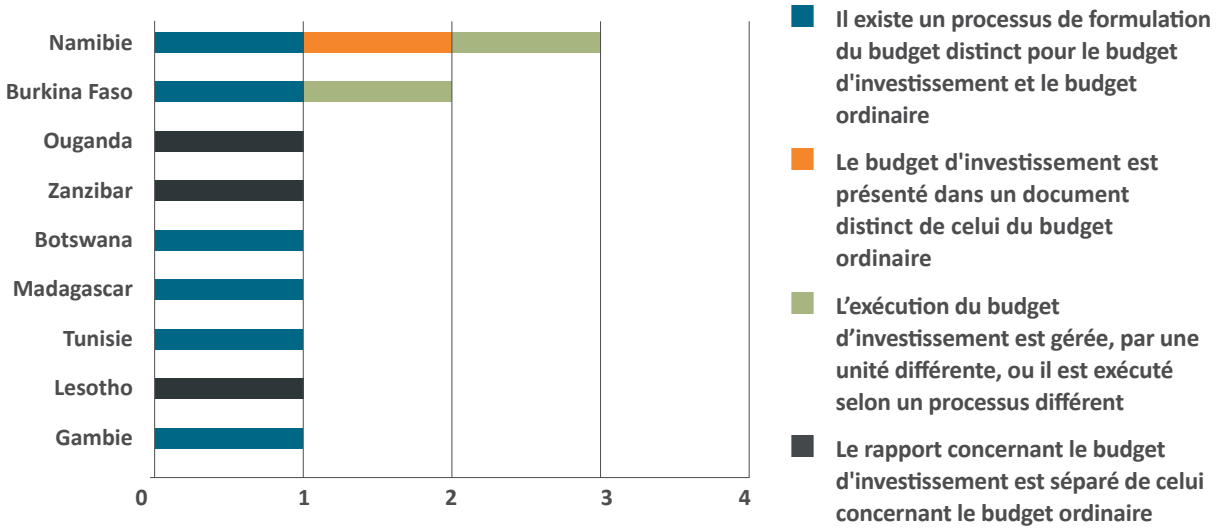
TABLEAU 8 Intégration des budgets en capital et ordinaire, tous les pays ayant répondu en 2015

	Séparation	Intégration
Est-ce que la gestion du budget est séparée entre un budget d'investissement et un budget ordinaire dans les phases de formulation, d'exécution ou de présentation des rapports budgétaires (reporting) ?	9 Botswana, Burkina Faso, Gambie, Lesotho, Madagascar, Namibie, Tunisie, Ouganda, Zanzibar	14 Afrique du Sud, Bénin, Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Kenya, Mali, Maurice, Niger, République centrafricaine, Seychelles, Sierra Leone

TABLEAU 9 Intégration des budgets en capital et ordinaire, les pays ayant répondu en 2008 et en 2015

	Séparation	Intégration
2008	7 Botswana, Burkina Faso, Kenya, Maurice, Namibie, Sierra Leone, Tunisie	8 Afrique du Sud, Bénin, Ghana, Guinée, Lesotho, Madagascar, Mali, Ouganda
2015	7 Botswana, Burkina Faso, Lesotho, Madagascar, Namibie, Tunisie, Ouganda	8 Bénin, Ghana, Guinée, Kenya, Mali, Maurice, Sierra Leone, Afrique du Sud

FIGURE 3 **Pratiques en matière de gestion des budgets en capital dans les pays où les processus ne sont pas totalement intégrés**



des dépenses en capital et courantes est bien fondée, les dépenses en capital nécessitent une attention séparée dans le cadre de la budgétisation et de la gestion des dépenses, car elles se déroulent souvent sur de nombreuses années, entraînent à chaque fois des engagements de dépenses importantes et affectent différemment la croissance et le développement que les dépenses courantes. L'enquête a donc cherché à déterminer à quel point les pays traitent différemment les dépenses d'investissement.

Tout d'abord, elle cherchait à savoir comment les pays traitent les dépenses en capital dans le contexte des crédits budgétaires. Comme le montre le Tableau 10, la plupart des pays ne font pratiquement aucune distinction entre la façon dont les dépenses en capital et ordinaires sont affectées, votant leur augmentation chaque année. Seulement quatre pays votent à l'avance tous les financements en capital. Il est intéressant de noter que six pays ont rapporté qu'il n'existe aucune règle mais que le traitement variait au cas par cas. Aucun pays n'a indiqué suivre l'exemple du Brésil, où le budget annuel contribue à un fonds renouvelable pour l'investissement public. Plusieurs pays ont noté que malgré l'intégration, il existe des procédures supplémentaires liées aux dépenses d'investissement en dehors du processus budgétaire, comme des procédures d'approbation supplémentaires ou leur consolidation au sein des plans d'investissement publics.

TABLEAU 10 **Traitement des dépenses d'investissement**

Option	Nombre de pays	Pays[10]
Le budget demande à l'avance le financement du coût total du projet pluriannuel	4	Côte d'Ivoire, Namibie, Tunisie, Zanzibar
Le budget demande le financement graduel du projet chaque année jusqu'à sa réalisation complète	11	Burundi, Burkina Faso, Guinée, Gambie, Lesotho, Madagascar, Mali, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Sierra Leone
Le budget met en place des fonds hors budget	0	
Il n'existe aucune règle précise, le financement est déterminé au cas par cas	6	Afrique du Sud, Bénin, Ghana, Kenya, Maurice, Seychelles

[10] Le Botswana et les Comores n'ont pas répondu à cette question.

PRATIQUES EN MATIÈRE D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

L'enquête fournit des données sur plusieurs aspects de la gestion des dépenses en cours d'exercice, notamment l'utilisation de comptes uniques du Trésor, de mécanismes pour gérer les compromis entre flexibilité et prévisibilité lors de l'élaboration du budget, et l'utilisation des contrôles de dépenses et des sanctions.

GESTION DE TRÉSORERIE : UTILISATION DE COMPTES UNIQUES DU TRÉSOR

L'enquête cherchait à savoir si les pays consolident les soldes de trésorerie de tous les comptes publics (sauf les comptes gérés par les donateurs) en un compte unique du Trésor. Un compte unique garantit que tous les montants encaissés sont disponibles pour effectuer des paiements et exécuter les programmes de dépenses des gouvernements, minimisant ainsi les coûts d'emprunt. Lorsque les dispositions bancaires sont fragmentées et que le ministre des Finances n'a pas d'aperçu complet et à jour des liquidités disponibles, l'argent peut dormir dans les comptes bancaires des agences dépensières durant de longues périodes, tandis que le Gouvernement continue d'emprunter pour exécuter son budget.

Un compte de trésorerie unique à part entière comporte normalement trois caractéristiques : toutes les dispositions bancaires sont unifiées pour permettre au ministère des Finances de superviser les flux de trésorerie du gouvernement entrant et sortant des comptes bancaires, aucun organisme gouvernemental n'administre de comptes bancaires sans la supervision du Trésor, et la consolidation des ressources liquides est complète, incluant les ressources liquides budgétaires et extrabudgétaires (Pattanayak & Fainboim, 2010).

La plupart des pays ont en place des comptes uniques. Sur les 22 pays qui ont répondu à l'enquête,[11] tous sauf la Guinée et les Comores, ont indiqué qu'ils administrent des comptes uniques du Trésor. Dans 15 cas, ces comptes étaient exhaustifs. Cinq pays ont affirmé qu'ils excluent certains comptes du compte unique. Même si les types de compte exclus n'étaient pas les mêmes d'un pays à l'autre, tous les cinq excluaient les comptes en monnaies étrangères de leurs comptes consolidés de l'État.

TABLEAU 11 Utilisation des comptes uniques du Trésor

Option	Nombre de pays	Pays ayant répondu
Non, les soldes des comptes publics ne sont pas consolidés	2	Comores, Guinée
Non, les soldes de quelques comptes publics seulement sont consolidés. (les types de comptes exclus sont fournis entre parenthèses)	5	Burundi (comptes de devises), Kenya (comptes extrabudgétaires, comptes spéciaux du Trésor et comptes de devises), Namibie (comptes extrabudgétaires, comptes spéciaux du Trésor et comptes de devises, et certains comptes bancaires privés d'agences), Niger (comptes spéciaux du Trésor et comptes en monnaies étrangères), Sierra Leone (comptes extrabudgétaires et comptes de devises)
Oui, les soldes de tous les comptes publics sont consolidés	15	Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Lesotho,[12] Madagascar, Mali, Maurice, Ouganda, République centrafricaine, Seychelles, Tunisie

[11] Zanzibar n'a pas répondu à cette question.
[12] La réponse du Lesotho (seuls quelques comptes sont consolidés) a été ajustée car les exceptions indiquées étaient les comptes des donateurs que la question exclut.

MÉCANISMES DE GESTION DE L'INCERTITUDE

Les processus de préparation du budget prospèrent en période de stabilité (Caiden, 1981). Une estimation précise des recettes disponibles et du coût de prestation des services publics, au total et en vue de la répartition des fonctions publiques, réside au coeur des crédits budgétaires et du contrôle des dépenses. Toutefois, la plupart des systèmes budgétaires font face à l'incertitude et à l'instabilité pendant l'exercice budgétaire et doivent ajuster les dépenses affectées. Il existe des manières informelles qui permettent aux gouvernements de gérer cette incertitude (par exemple, en sous-estimant les recettes et en surestimant les dépenses), mais les systèmes comportent souvent des mécanismes officiels à cette fin. Parmi ces mécanismes, on trouve certaines solutions clés comme l'utilisation des virements, les fonds de réserve et les budgets supplémentaires ou révisés, qui ont toutes été examinées par l'enquête PPB.

RESTRICTIONS DES DÉPENSES CONTRAIRES AUX CRÉDITS BUDGÉTAIRES

L'enquête incluait trois questions qui se concentraient sur la flexibilité accordée légalement à l'exécutif pour dépenser plus, moins ou différemment des crédits budgétaires législatifs. La Figure 4 illustre les réponses des pays (cf. tableau à l'Annexe 1 pour plus de renseignements).[13;14] Les pratiques sont mixtes, mais des changements ne peuvent être apportés à certains égards sans restrictions que dans certains pays :

- **L'exécutif dispose-t-il du pouvoir de compresser ou de supprimer une dépense qui a été approuvée ?** Dans cinq pays, l'exécutif peut réduire ou annuler un financement sans restrictions, et dans neuf autres, il peut le faire avec certaines restrictions, le plus souvent à condition que le financement réduit soit régularisé ultérieurement par le Parlement.

- **Est-ce qu'un ministère dépensier est autorisé à réaffecter des dotations ?** Aucun pays n'autorise les agences dépensières à redéployer des fonds entre des objectifs de dépenses sans qu'il n'y ait de restrictions. La plupart d'entre eux permettent un certain degré de flexibilité pour redéployer des fonds. Les restrictions relevées incluaient l'approbation par le ministère des Finances/Trésor et des limites appliquées au montant ou type de fonds pouvant être redéployé.

- **Peut-il y avoir un dépassement ?** Dans deux pays seulement, un dépassement peut se produire sans restriction. Dans les 21 autres pays qui ont répondu à la question, soit il n'est pas permis, soit il est permis avec des restrictions (le plus souvent à des fins d'urgence ou jusqu'à un plafond spécifique, compris entre 5 et 20 pour cent des crédits budgétaires).

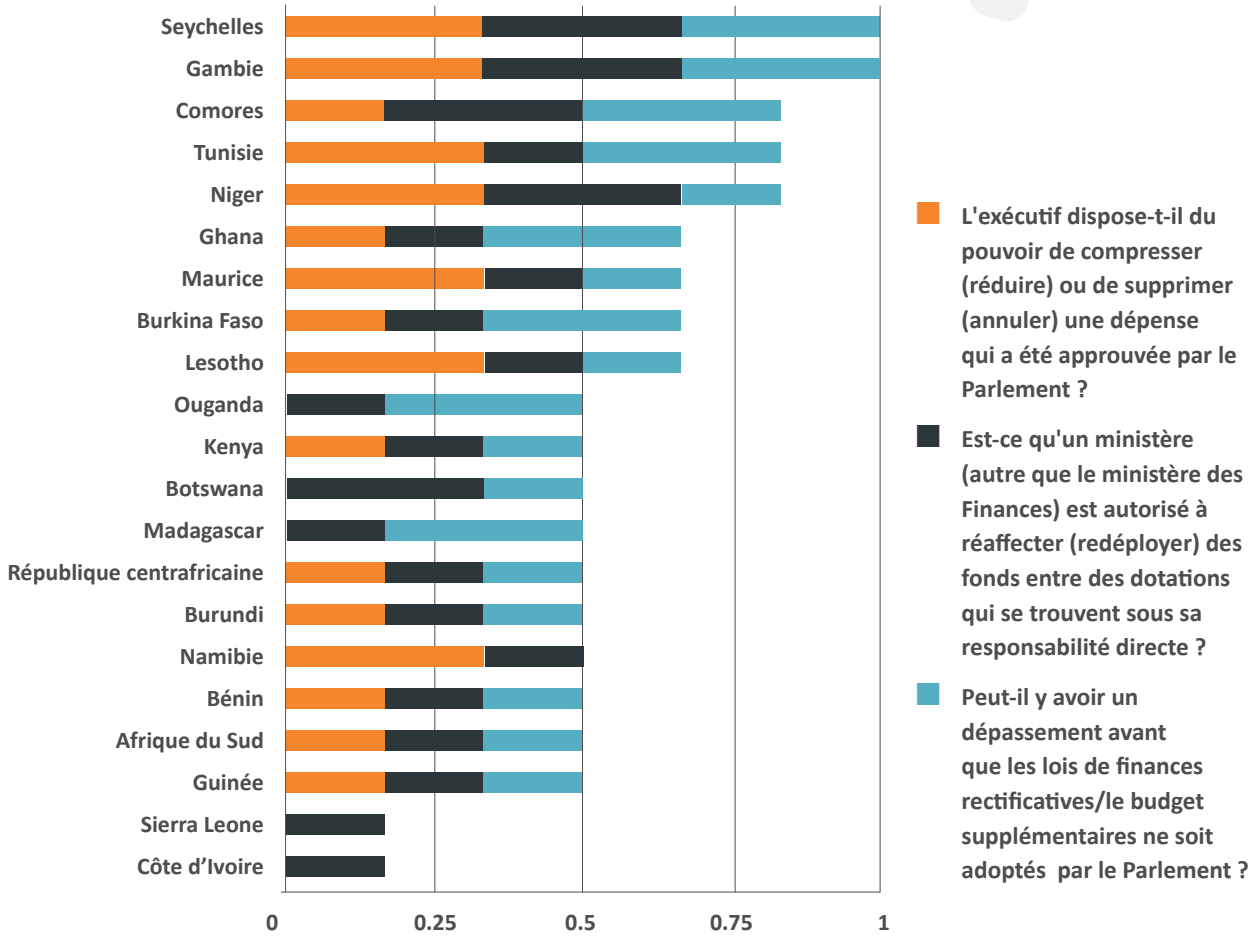
La Figure 4 présente un indice graphique des pays par rapport aux trois questions : un score de 1 indique qu'aucune flexibilité n'est autorisée pour chacune des questions et un score de 0 indique une flexibilité totale pour chaque question (changements sans restriction). Les trois questions ont reçu le même coefficient de pondération. Lorsque les pays ont indiqué que des changements peuvent être effectués dans n'importe laquelle des trois dimensions (compresser et supprimer, réaffecter ou dépasser) mais avec certaines restrictions, un score de 0,167 (soit un sixième) pour cette dimension leur a été attribué.

Les pays qui accordent le moins de flexibilité (ou qui ont la restriction juridique la plus forte) se situent en haut du graphique (avec le score 1, équivalant à 0,333 pour chaque dimension) et les pays les plus flexibles (ou qui ont le moins de restrictions juridiques) pour les trois dimensions se situent en bas.

La plupart des pays n'ont pas altéré les restrictions des changements apportés aux crédits budgétaires. Sur les 15 pays qui ont répondu à l'enquête les deux années, cinq (le Ghana, la Guinée, le Kenya, la Sierra Leone et l'Afrique du Sud) n'ont fait état d'aucun changement de leurs pratiques. Dans les dix autres cas, seule la Tunisie a mentionné un changement dans plus d'une dimension. Six pays ont déclaré un changement des pratiques relatives au dépassement, dont cinq sont passés d'un dépassement autorisé avec des restrictions à une interdiction de dépassement, ce sont notamment le Burkina Faso, Madagascar, la Namibie, la Tunisie et l'Ouganda. Trois pays ont signalé des changements au niveau de la compression ou de l'annulation de dépenses : Maurice et la Tunisie ont indiqué que plus aucune réduction n'est autorisée, tandis que le Bénin permet maintenant les réductions avec certaines restrictions. Seul le Botswana a fait état d'un changement de son régime de virement, qui autorisait les réaffectations sans restrictions en 2008, mais les interdit en 2015.

[13] La question sur les dépassements faisait aussi la distinction entre les restrictions liées aux catégories de dépenses et les restrictions reposant sur une limite quantitative.
[14] Le Mali n'a pas répondu aux questions sur la réduction/annulation des dépenses et la réaffectation de fonds.

FIGURE 4 **Contraintes sur la flexibilité de dépenses de l'exécutif**



Budgets supplémentaires

L'enquête a examiné combien de budgets supplémentaires les pays ont approuvés en 2014. En moyenne, les pays ont approuvé un budget supplémentaire en 2014. Quatre pays ont déclaré n'avoir voté aucun budget supplémentaire.

Parmi les 14 pays qui ont répondu à cette question les deux années, légèrement plus de budgets supplémentaires étaient approuvés en 2014 qu'en 2007 (17 par rapport à 15).
De même qu'en 2008, les raisons données dans l'enquête 2015 pour expliquer la nécessité d'un budget supplémentaire étaient le plus souvent liées à l'évolution de la situation économique, à de nouvelles initiatives politiques ou à des catastrophes naturelles.

Fonds d'urgence (ou Fonds pour imprévus ou Fonds de réserve)

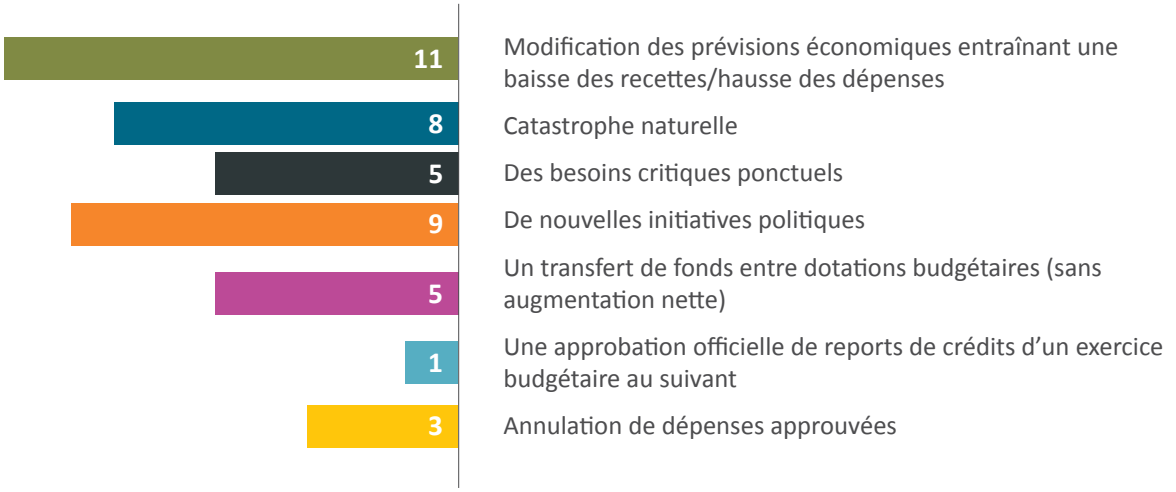
Les fonds pour imprévus sont un mécanisme couramment utilisé pour se parer à l'incertitude. La plupart des pays ont rapporté qu'ils utilisent des fonds de réserve ou des réserves pour imprévus, principalement en cas de dépenses imprévues. Seulement cinq des 23 pays ayant répondu ont affirmé ne pas avoir de fonds de réserve.

Entre 2008 et 2015, l'instauration de fonds de réserve est devenue bien plus courante, et 12 des 15 pays rapportaient en avoir un en 2015, contre huit en 2008. Le Bénin, le Botswana, le Mali, Maurice et la Sierra Leone rapportaient ne pas avoir de fonds de réserve en 2008, mais en 2015, ils avaient établi un fonds pour répondre aux dépenses imprévues générales. Seul Madagascar a rapporté ne pas avoir de fonds de réserve en 2015, alors qu'il en avait un en 2008. Le Burkina Faso et l'Ouganda n'avaient pas de fonds de réserve pendant les deux années d'enquête.

TABLEAU 12 Utilisation des budgets supplémentaires

Nombre de budgets supplémentaires votés en 2014	Nombre de pays	Pays
Aucun	4	Bénin, Namibie, République centrafricaine, Zanzibar
Un	11	Afrique du Sud, Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Lesotho, Madagascar, Maurice, Tunisie
Deux	6	Burkina Faso, Kenya, Mali, Niger, Seychelles, Sierra Leone
Trois	2	Botswana, Ouganda

FIGURE 5 Raisons de budgets supplémentaires



CONTRÔLES DES DÉPENSES ET SANCTIONS

Pour que le budget soit crédible et que les flux de ressources et les transactions soient fiables et efficients, il est crucial de régulariser l'exécution du budget conformément aux fonds votés par le Parlement par le biais de contrôles internes. Parallèlement, le recours à des sanctions lorsque les contrôles internes sont transgressés révèle le degré d'application des règles d'exécution du budget.

L'enquête demandait aux pays de décrire les contrôles de dépenses qu'ils utilisent, à partir d'une série d'options. La Figure 6 résume ces réponses. Aucun pays n'a rapporté avoir de contrôles des ministères dépensiers qui soient déterminés uniquement par ces derniers. Lorsque ces contrôles existent, ils font partie d'un cadre déterminé par le ministère des Finances.

Les réponses indiquent que les pays s'appuient considérablement sur les ministères des Finances pour exercer les contrôles des dépenses. Sur les 23 pays qui ont répondu, à l'exception de deux (Maurice et l'Afrique du Sud), les ministères des Finances exercent un ou plusieurs types de contrôles des dépenses « ex ante » – des contrôles fondés sur des résultats projetés. Quatorze pays ont rapporté que les ministères dépensiers exercent des contrôles des dépenses, dans 12 cas, en association avec les contrôles du ministère des Finances (Maurice et l'Afrique du Sud sont des exceptions). Dans neuf pays, tous les contrôles des dépenses se faisaient au niveau du ministère des Finances. Réduire les dépenses associées aux dotations et la capacité à stopper des paiements sont des formes courantes de contrôle du ministère des Finances. Dans 11 pays, les engagements de dépenses ou l'émission d'ordres de paiement nécessitent l'approbation du ministère des Finances.
Fait intéressant, sur les huit pays

TABLEAU 13 Utilisation du fonds d'urgence

	Nombre de pays	Pays
Aucun fonds de réserve	5	Burkina Faso, Comores, Gambie, Madagascar, Ouganda
Oui, afin de financer de nouvelles initiatives politiques	2	Afrique du Sud, Ghana
Oui, afin de faire face à des dépenses générales imprévues[15]	18	Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Maurice, Mali, Namibie, Niger, République centrafricaine, Seychelles, Sierra Leone, Tunisie, Zanzibar
Oui, afin de faire face aux erreurs dans les prévisions macroéconomiques et autres hypothèses sous-tendant le budget	2	Burundi, Tunisie

qui ont mentionné que l'exécutif ne peut pas compresser ou annuler les dépenses dotées par le parlement, cinq (la Gambie, le Niger, les Seychelles, la Tunisie et Zanzibar) ont affirmé que dans la pratique, le ministère des Finances émet des affectations de crédit périodiques/ déblocages budgétaires inférieurs aux dotations législatives. Le Tableau 11 ci-dessous fournit des informations par pays sur le type de contrôles des dépenses qui est utilisé.

Un des objets de l'enquête était de savoir si des sanctions existent en cas de manquements constatés lors de contrôles et si elles sont appliquées. Le Tableau 14 fournit une description des types de contrôles que les pays ont mis en place, et regroupe les pays par pratiques en matière de sanction. Il n'existe pas de tendance claire suggérant un lien entre les types de contrôles et les pratiques en matière de sanction. Le tiers des pays qui ont fourni des informations sur les sanctions a indiqué que les sanctions sont toujours appliquées. Tous les pays sauf un ont des contrôles en place au niveau des ministères dépensiers. D'un autre côté, tous les pays sauf un parmi ceux qui n'ont pas de sanctions officielles, ont des contrôles en place au niveau des ministères dépensiers.

FIGURE 6 Contrôles internes
Quels sont les types de contrôles de dépenses en cours d'exercice qui sont en place ?

[15] Il convient de noter que la Namibie et les Seychelles ont choisi l'option « autre » pour la question relative au fonds d'urgence, mais ce choix a été changé pour l'option « « dépenses générales imprévues » sur la base de la description fournie.

TABLEAU 14 **Contrôles internes et recours aux sanctions**

Pratiques des sanctions	Pays	Contrôle du ministère des Finances	Contrôles des ministères dépensiers
Il n'y a aucune sanction officielle (5 pays)	Madagascar	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	
	Maurice		Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Seychelles	Déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Sierra Leone	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances ; déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Namibie	Déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
Les sanctions sont rarement ou jamais appliquées (3 pays)	Lesotho	Déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Mali	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements	
	République centrafricaine	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	
Les sanctions sont parfois, appliquées (6 pays)	Ghana	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances ; déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Côte d'Ivoire	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances.	
	Burundi	Autorisation préalable des paiements par le ministère des Finances ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	
	Botswana	Le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Kenya	Déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Ouganda	Déblocages limités de trésorerie.	

Les sanctions sont toujours appliquées (7 pays)	Niger	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances ; déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	
	Guinée	Autorisation préalable des engagements par le ministère des Finances ; déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Afrique du Sud		Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Gambie	Autorisation préalable des engagements par le ministère des Finances ; déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Bénin	Déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Tunisie	Autorisation préalable des paiements par le ministère des Finances ; déblocages limités de trésorerie.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
	Burkina Faso	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances.	Contrôles au niveau MDA prévus dans les directives du ministère des Finances
Non précisé	Comores	Autorisation préalable des engagements et paiements par le ministère des Finances ; déblocages limités de trésorerie ; le ministère des Finances peut arrêter les paiements.	
	Zanzibar	Déblocages limités de trésorerie.	

ANNEXE

TABLEAU 15 Flexibilité juridique permettant à l'exécutif de dépenser différemment les dotations

QUESTION	Nombre de pays ayant répondu « Non »	Nombre de pays ayant répondu « Oui, mais avec certaines restrictions »	Nombre de pays ayant répondu « Oui, sans restrictions »
L'exécutif dispose-t-il du pouvoir de compresser ou de supprimer une dépense qui a été approuvée par le Parlement ?	8 Gambie, Lesotho, Maurice, Namibie, Niger, Seychelles, Tanzanie, Tunisie	9 Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Ghana, Guinée, Kenya, République centrafricaine	5 Botswana, Côte d'Ivoire Madagascar, Ouganda, Sierra Leone
Est-ce qu'un ministère (autre que le ministère des Finances) est autorisé à réaffecter des fonds entre des dotations qui se trouvent sous sa responsabilité directe ?	6 Botswana, Comores, Gambie, Niger, Seychelles, Tanzanie	16 Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice, Namibie, Ouganda, République centrafricaine, Sierra Leone, Tunisie	0
Peut-il y avoir un dépassement avant que les lois de finances rectificatives/le budget supplémentaires ne soit adoptés par le Parlement ?	10 Burkina Faso, Comores, Gambie, Ghana, Madagascar, Mali, Ouganda, Seychelles, Tanzanie, Tunisie	11 Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burundi, Guinée, Kenya, Lesotho, Maurice, Namibie, Niger, République centrafricaine	2 Côte d'Ivoire, Sierra Leone

BIBLIOGRAPHIE

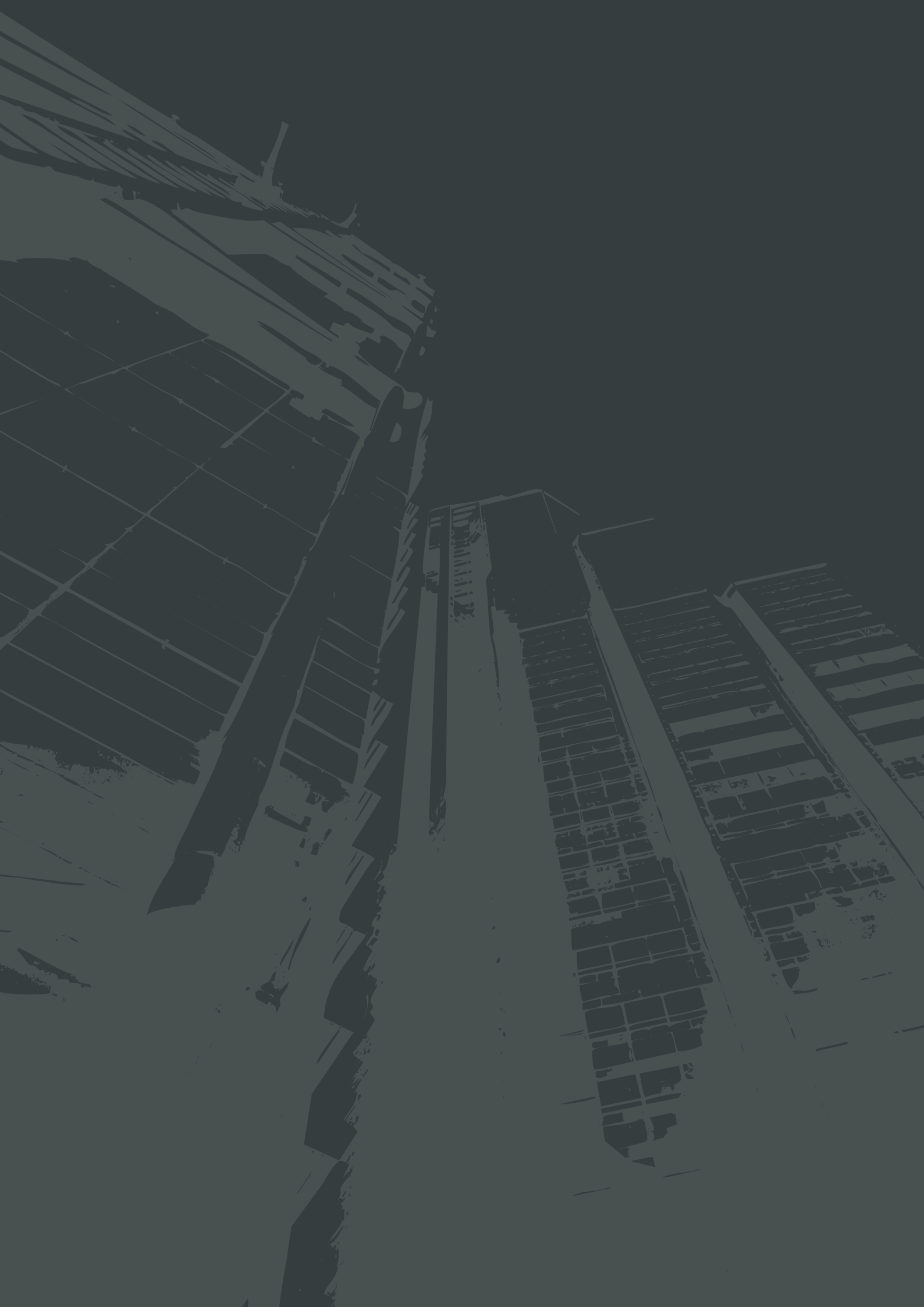
CABRI. (2007). Incorporer des perspectives à moyen terme : une vue d'ensemble. Dans CABRI, *Construire une perspective à moyen terme dans l'élaboration du budget : Publication du 4ème Séminaire Annuel de CABRI*.

Caiden, N. (1981). Public Budgeting amidst uncertainty and instability. In *Public Budgeting & Finance Volume 1, Issue 1, pages 6–19, Mars 1981.*

Holmes, M., & Evans, A. (2003). A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies. ODI.

Le Houero, P., & Talierco, R. (2002). Medium Term Expenditure Frameworks: From concept to practice. Banque mondiale.

Pattanayak, S., & Fainboim, I. (2010). Le compte unique du Trésor : concept, structure et mise en œuvre. Département des finances publiques du FMI.

Schiavo Campo, S., & McFerson, H. (2014). *Public Management in Global Perspective.* Routledge.

Schick, A. (2013). Reflections on two decades of public financial management reform. Dans M. Cangiano, T. Currestine, & M. Lazare, *Public Financial Management and its emerging architecture.* FMI.