

4<sup>ÈME</sup> SÉMINAIRE ANNUEL DE CABRI  
13 au 15 décembre 2007, à Accra, au Ghana

**CABRI**   
Collaborative Africa Budget Reform Initiative

2007

# Posons-nous les bonnes questions?

Construire une perspective  
à moyen terme dans  
l'élaboration du budget

Cette publication a été compilée par le secrétariat de CABRI. Elle contient les documents de recherche présentés lors du 4<sup>ème</sup> séminaire annuel de CABRI en décembre 2007, qui ont été édités par la suite. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par un des ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

Pour tout renseignement sur L'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter:

CABRI Secretariat  
National Treasury  
Private Bag X115  
Pretoria 0001  
South Africa  
Email: [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.africa-sbo.org](http://www.africa-sbo.org)

Éditée par Alta Fölscher  
Révisée par Catherine Garson  
Conception et mise en page par Greymatter & Finch

**gtz**

 **Irish Aid**  
Government of Ireland  
Rialtas na hÉireann

La publication de ce rapport a été financée par la Coopération technique allemande (GTZ) et Irish Aid. La GTZ et Irish Aid ne partagent pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. La responsabilité de son contenu repose entièrement sur les auteurs.

# Table des matières

Tableaux, figures et encadrés	vii
Acronymes	viii
Contexte	xi
<b>1. Incorporer des perspectives à moyen terme</b>	<b>1</b>
1.1 Une vue d'ensemble	2
<i>Par Alta Fölscher</i>	
1.1.1 Introduction	2
1.1.2 Faisabilité budgétaire, risque et stabilité à moyen terme	3
1.1.3 Efficacité de la politique et de la dépense	9
1.1.4 Obstacles aux perspectives à moyen terme	13
1.1.5 Conclusion	15
<b>2. Systèmes hérités et pratique du cadre juridique dans les traditions francophones et anglophones</b>	<b>19</b>
2.1 Introduction	20
2.2 Burkina Faso: l'élaboration du budget pluriannuel et les systèmes francophones	22
<i>Par Halidou Ouedraogo</i>	
2.2.1 L'élaboration du budget pluriannuel dans les pays francophones en général	23
2.2.2 Le système budgétaire du Burkina Faso	28
2.2.3 Implications de l'élaboration d'un budget pluriannuel pour le système francophone	36
2.2.4 Conclusion	38
2.3 Systèmes hérités et réforme budgétaire: le cas du Kenya	39
<i>Par Kubai Khasiani</i>	
2.3.1 Introduction	39
2.3.2 Systèmes hérités et le cadre des dépenses à moyen terme au Kenya	40
2.3.3 Conclusion	53
2.4 Pratiques budgétaires héritées et cadres de dépenses à moyen terme en Afrique francophone et anglophone	56
<i>Par Ian Lienert</i>	
2.4.1 Introduction	56
2.4.2 Principes et pratiques du budget en Afrique francophone et anglophone	58

2.4.3 Budgets à moyen terme: expérience de pays	62
2.4.4 Questions spécifiques pour l'élaboration du budget à moyen terme en Afrique	65
2.4.5 Conclusion	76
<b>3. Mobilisation des recettes intérieures</b>	<b>83</b>
3.1 Introduction	84
3.2 Réformes administratives sur les recettes: développements dans la région d'East AFRITAC <i>Par Andrew Okello</i>	86
3.2.1 Introduction	86
3.2.2 Programme des réformes administratives sur les recettes	87
3.2.3 Établissement de l'administration fiscale	87
3.2.4 Respect volontaire et autoévaluation	88
3.2.5 Réformes et développements de l'administration fiscale	89
3.2.6 Intégration de l'administration de la taxe intérieure	90
3.2.7 Segmentation des contribuables	92
3.2.8 Vue d'ensemble des réformes des douanes dans la région	94
3.2.9 Conclusion	96
3.3 Ouganda: l'impact de la réforme fiscale sur le respect des obligations <i>Par Patrick Ocailap</i>	97
3.3.1 Introduction	97
3.3.2 Réformes de la politique fiscale	98
3.3.3 Administration fiscale	100
3.3.4 Performance des recettes fiscales	102
3.3.5 Responsabilités de la fonction fiscale	104
3.3.6 Défis	105
3.3.7 Conclusion	106
3.4 Malawi: le coût de l'élaboration des politiques à court terme <i>Par Dorothy Banda</i>	107
3.4.1 Introduction	107
3.4.2 Politiques/mesures et leurs effets pendant la période du déclin économique (2002/2003 à 2003/2004)	108
3.4.3 Politiques/mesures et leurs effets pendant la période de meilleure gestion macroéconomique (2004/2005 à 2006/2007)	113
3.4.4 Enseignements tirés	115
3.4.5 Conclusion	117

3.5	Rwanda: des perspectives à moyen terme essentielles au redressement et à la croissance postconflituels	118
	<i>Par Frances Cossar et Elias Baingana</i>	
3.5.1	Introduction	118
3.5.2	Les années avant que le conflit ne commence	119
3.5.3	L'après-conflit: le scénario économique	121
3.5.4	Les années postconflituels: redressement et reconstruction (1996 à 2002)	121
3.5.5	Gestion macroéconomique et stabilité (2002 à 2005)	124
3.5.6	Conclusion	127
<b>4.</b>	<b>Examiner l'incrémentalisme et les rigidités des dépenses</b>	<b>131</b>
4.1	Introduction	132
4.2	Elaboration du budget d'investissement en Afrique du Sud	134
	<i>Par Kuben Naidoo</i>	
4.2.1	Introduction	134
4.2.2	Quelques perspectives théoriques sur l'élaboration du budget d'investissement	136
4.2.3	Questions conceptuelles et problèmes de politiques concernant l'élaboration du budget d'investissement	144
4.2.4	Comment l'élaboration du budget d'investissement fonctionne-t-il en Afrique du Sud?	148
4.2.5	Conclusion	153
4.3	Namibie: gérer les plafonds en gérant la performance	154
	<i>Par Chris Claassen et Ruth Mukono</i>	
4.3.1	Introduction	154
4.3.2	L'ancien système	155
4.3.3	Le processus de réforme	156
4.3.4	Élaborer un cadre des résultats à moyen terme	158
4.3.5	Le nouveau processus budgétaire: équilibre entre discipline, prévisibilité et souplesse	164
4.3.6	Conclusion	165
4.4	Ghana: discipline du processus et efficacité des politiques conduisent le nouveau processus budgétaire	166
	<i>Par Kwabena Adjei-Mensah</i>	
4.4.1	Introduction	166
4.4.2	Le processus budgétaire au Ghana	167
4.4.3	Répartition des ressources entre les secteurs	170

4.4.4 Directives budgétaires et examen des affectations intrasectorielles	171
4.4.5 Défis restant	174
4.4.6 Conclusion	176
<b>5. Budgétisation de l'aide</b>	<b>179</b>
5.1 Introduction	180
5.2 Bonnes pratiques pour inscrire de manière efficace l'aide au budget: un sommaire de l'étude de CABRI sur la budgétisation de l'aide	182
A: Concepts essentiels et raisons d'utiliser les systèmes budgétaires nationaux	183
5.2.1 Introduction	183
5.2.2 Raisons d'utiliser les systèmes budgétaires nationaux	183
5.2.3 Autres concepts essentiels	185
5.2.4 Comprendre les institutions et les mesures d'incitation	187
B: Questions concernant l'utilisation des systèmes budgétaires nationaux et ses bonnes pratiques	190
5.2.5 Introduction	190
5.2.6 Inscription de l'aide au plan	190
5.2.7 Inscription de l'aide au budget	193
5.2.8 Inscription de l'aide au parlement	196
5.2.9 Inscription de l'aide au trésor	197
5.2.10 Inscription de l'aide aux comptes	199
5.2.11 Inscription de l'aide aux audits	201
5.2.12 Inscription de l'aide aux rapports	202
5.2.13 Utilisation et soutien des systèmes budgétaires décentralisés	203
C: Comment les gouvernements et les donateurs peuvent-ils aller de l'avant?	204
5.2.14 Introduction	204
5.2.15 Approche globale pour améliorer l'inscription de l'aide	204
5.2.16 Recommandations pour les gouvernements	206
5.2.17 Recommandations pour les donateurs	208
5.2.18 Recommandations d'action conjointe	209
5.2.19 Étapes suivantes	209

# Tableaux, figures et encadrés

## Tableaux

Tableau 3.2.1: Contribution des grands contribuables aux recettes dans la région East AFRITAC	93
Tableau 3.3.1: Perception des recettes courantes publiques: 1985/1986 à 2007/2008	102
Tableau 3.3.2: Structure des taxes commerciales intérieures et extérieures (1996/1997 à 2004/2005)	103
Tableau 3.3.3: Structure des impôts intérieurs (1989/1999 à 2006/2007)	104
Tableau 3.4.1: 2002/03 à 2003/04: Une période de détérioration des indicateurs économiques	109
Tableau 3.4.2: 2004/2005 à 2006/2007 et au-delà: des indicateurs économiques améliorés	113

## Figures

Figure 2.4.1: Préparation des CDMTs en Afrique	63
Figure 3.5.1: PIB au Rwanda: 1980–2008	119
Figure 3.5.2: Inflation au Rwanda: 1980–2008	120
Figure 3.5.3: Balance des opérations courantes au Rwanda: 1980–2008	120
Figure 3.5.4: Non concordance budgétaire au Rwanda: 1998–2010	127
Figure 4.2.1: Rapports entre le budget d'investissement et la prestation des services publics	137

## Encadrés

Encadré 2.2.1: Responsabilités de l'exécution budgétaire au Burkina Faso	35
Encadré 2.3.1: Le cadre juridique du Kenya pour la gestion des finances publiques	42
Encadré 2.4.1: Dix principes budgétaires importants	58
Encadré 2.4.2: Cadres budgétaires à moyen terme – expérience européenne sélectionnée	64
Encadré 4.2.1: Élaboration du budget d'investissement au Botswana	140
Encadré 4.3.1: Bref exposé d'un plan à moyen terme	157
Encadré 4.3.2: Tenir les ministères responsables de la performance	162
Encadré 4.3.3: Le fonds de contingence	165
Encadré 5.2.1: Les différentes dimensions de la budgétisation de l'aide	185
Encadré 5.2.2: Bonne pratique: respecter les normes comptables internationales de l'aide	200

# Liste des acronymes

## Français

ABS	Appui budgétaire sectoriel
AF	Administration fiscale
AFIO	Administration fiscale indépendante ougandaise
AID	Association internationale du développement
APD	Aide publique au développement
AS	Approche sectorielle
ASS	Afrique sub-saharienne
BCR	Banque Centrale du Rwanda
BDP	Balance des paiements
BPI	Bureaux de perception importants
BRM	Banque de réserve du Malawi
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAF	Coût, Assurance et Fret
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDMT	Cadres de dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CNCISP	Conseil des normes comptables internationales du secteur public
CNPD	Commission nationale de planification du développement
CSP	Commission du service parlementaire
CUT	Compte unique du trésor
DPRF	Dépenses publiques et responsabilité financière
DSRP/CSLP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté/Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
ES	Exposé-sondage
ETD	Étude sur le temps de dédouanement
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FDC	Fonds de développement des circonscriptions
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GFP	Gestion des finances publiques
IMAD	Initiative multilatérale d'allégement de la dette
INSR	Institut national de la statistique du Rwanda
LOB	Loi organique budgétaire

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MBDI	Ministère britannique pour le développement international
MDF	Ministère des finances
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MFPE	Ministère des finances et de la planification économique au Ghana
Mincombud	Comité sur le budget des ministres en Afrique du Sud
MINECOFIN	Ministère des finances et de la planification économique au Rwanda
MSAs	Ministères, services et agences
NCE	Normes comptables de l'État
NCISP	Normes comptables internationales du secteur public
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMD	Organisation Mondiale de Douanes
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PDN	Plan de développement national
PGPE	Programme de gestion de performance et d'efficacité
PIB	Produit intérieur brut
PIP	Plan d'investissement public
PMT	Plan à moyen terme
PPP	Partenariat public-privé
PPTE	Pays pauvres très endettés
PSA	Partenariat stratégique avec l'Afrique
PSB	Protection des services de base
RISP	Retenue de l'impôt à la source sur rémunération
RPA	Réingénierie des processus administratifs
SABS	Système d'affectation budgétaire stratégique
SCLP II	Stratégie de croissance et de lutte contre la pauvreté
SDERP	Stratégies de développement économique et de réduction de pauvreté
SFP	Statistiques de finances publiques
SIATI	Système intégré d'administration des taxes et des impôts
SIIGF	Système intégré d'information relatif à la gestion financière
SISTAFE	Système électronique de gestion des finances publiques au Mozambique
TAF	Tribunal d'appels fiscaux
TTC	Taxe de transaction commerciale
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

UE	Union européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UMP	Unité de mise en œuvre de projet

# Contexte

L'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI) a tenu du 13 au 15 décembre 2007 son 4<sup>ème</sup> séminaire annuel à Accra au Ghana. Le séminaire a été accueilli par le ministère des finances et de la planification économique du Ghana. Des représentants de 24 pays y ont participé, la plupart d'entre eux sont des hauts fonctionnaires du budget des trésoreries, des ministères des finances ou de la planification, accompagnés de représentants de diverses organisations régionales et internationales. CABRI est un réseau d'apprentissage auto-organisé composé de hauts fonctionnaires du budget en Afrique qui a pour objectif principal l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques grâce à des systèmes renforcés de gestion financière publique. Son but est d'atteindre cet objectif grâce aux échanges entre pairs et au développement des ressources communes qui correspondent aux priorités africaines. Les séminaires annuels constituent les temps forts du calendrier annuel du réseau.

La réunion constitutive des hauts fonctionnaires africains du budget, accueillie par la trésorerie nationale sud-africaine, a eu lieu en décembre 2004. Le séminaire traita de thèmes clés relatifs à la réforme budgétaire, tels que la crédibilité du budget, l'élaboration du budget pluriannuel et l'amélioration de la qualité des dépenses. Le deuxième séminaire, intitulé 'Gérer la complexité: de la fragmentation à la coordination', a été accueilli par le ministère des finances du Mozambique en décembre 2005. La réunion examina d'importants domaines de fragmentation dans la budgétisation comme la séparation des dépenses ordinaires et de développement, les revenus et les dépenses hors budget, l'allègement de la dette, la gestion d'aide et la décentralisation. Le thème du troisième séminaire 'Comblent le fossé: des politiques aux budgets' a examiné la coupure entre les systèmes de planification et d'élaboration du budget dans de nombreux pays africains. Ce séminaire a eu lieu en novembre 2006 en coopération avec le ministère éthiopien des finances et du développement économique et la commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.

Le quatrième séminaire était intitulé 'Posons-nous les bonnes questions? Construire une perspective à moyen terme dans l'élaboration du budget'. Il a réuni l'expérience acquise des pays membres de CABRI pour surmonter les barrières systémiques et établir de bonnes conditions et règles budgétaires en vue de l'élaboration efficace à moyen terme du budget. Les résultats de l'étude concernant la budgétisation de l'aide demandée par CABRI en collaboration avec le Partenariat stratégique pour l'Afrique, ont aussi été présentés au séminaire, offrant ainsi un aperçu sur la façon dont l'aide

extérieure au développement permet une élaboration budgétaire adéquate ainsi que les bonnes pratiques qui se dégagent déjà dans les pays membres en vue de mieux inscrire l'aide au budget. Cet ouvrage reflète les discussions du quatrième séminaire, présentant dans leurs grandes lignes les bonnes pratiques, les enseignements tirés et les progrès réalisés dans un certain nombre de pays.