

**CABRI** 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**SÉRIE DE RAPPORTS  
D'ÉVALUATION DES  
COMPÉTENCES EN GFP**

**N° 5**



**Compétences des institutions et du personnel  
en matière de crédibilité budgétaire :  
une analyse de l'économie politique de la  
gestion des finances publiques au Ghana**

## Table des matières

<i>Remerciements</i> .....	2
<i>Tableaux et figures</i> .....	3
<i>Acronymes et abréviations</i> .....	4
<i>Note de synthèse</i> .....	5
<b>1 Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Contexte socio-économique et politique au Ghana</b> .....	<b>8</b>
<b>3 Réformes de la gestion des finances publiques au Ghana</b> .....	<b>11</b>
<b>4 Compétences organisationnelles</b> .....	<b>13</b>
4.1 Budgétisation stratégique .....	13
4.2 Planification des dépenses .....	13
4.3 Exécution du budget et compétences en matière d'engagements et de contrôles des dépenses .....	14
4.4 Suivi et évaluation .....	16
4.5 Audit et responsabilité .....	17
<b>5 Compétences du personnel</b> .....	<b>19</b>
<b>6 Écosystème de réforme</b> .....	<b>31</b>
<b>7 Discussions des constatations et des conclusions</b> .....	<b>35</b>
<i>Références</i> .....	37
<i>Annexe A : Méthodologie</i> .....	40

## Remerciements

Ce rapport a été élaboré avec l'aimable soutien de la Banque africaine de développement. Abdul-Gafaru Abdulai et Mohammed Ibrahim ont rédigé ce rapport auquel Joana Bento et Danielle Serebro du Secrétariat de CABRI ont apporté leurs contributions. CABRI tient à remercier le personnel du ministère des Finances qui a facilité l'évaluation ainsi que l'ensemble des informateurs clés et des répondants à l'enquête de divers ministères ghanéens pour leur participation à l'étude.

## Tableaux et figures

Tableau 2.1 : Ampleur de l'écart de dépenses par rapport au budget annuel, de 2014 à 2016.....	10
Tableau 2.2 : Les notes de l'évaluation PEFA du Ghana sur certains indicateurs de la crédibilité budgétaire.....	10
Tableau 5.1 : Dimensions des compétences du personnel.....	22
Figure 2.1 : Déficit budgétaire (en % du PIB), de 2000 à 2018 .....	9
Figure 5.1 : Nom de l'institution.....	19
Figure 5.2 : Nom de la division/du service/de l'unité .....	20
Figure 5.3 : Poste actuel du répondant .....	20
Figure 5.4 : Plus haut niveau d'études terminé .....	21
Figure 5.5 : Domaines d'étude avec la qualification d'éducation la plus élevée obtenue.....	21
Figure 5.6 : À votre avis, dans quelle mesure le personnel de votre unité, se sent-il motivé à exercer ses responsabilités ? .....	22
Figure 5.7 : Selon vous, quelle est la principale raison du manque de motivation au sein de votre unité ? .....	23
Figure 5.8 : Quelle est la principale raison pour laquelle vous avez rejoint le secteur public ? .....	24
Figure 5.9 : Quelle a été la principale raison pour laquelle vous avez rejoint cette organisation particulière ? .....	24
Figure 5.10 : Votre salaire et vos avantages sociaux sont-ils suffisants pour couvrir vos dépenses ordinaires ?.....	25
Figure 5.11 : Quel genre de reconnaissance recevez-vous habituellement pour de bonnes performances ? .....	25
Figure 5.12 : Comment compareriez-vous votre traitement de base à celui d'employés du secteur privé ayant une expérience, une formation et des responsabilités à peu près similaires ? .....	26
Figure 5.13 : Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de votre salaire et de vos avantages sociaux actuels par rapport aux salaires d'autres fonctionnaires s'acquittant de tâches similaires dans d'autres agences du secteur public ?.....	26
Figure 5.14 : Combien de temps souhaiteriez-vous rester à votre poste actuel au sein de votre organisation actuelle ?.....	27
Figure 5.15 : Si vous deviez quitter votre organisation actuelle, quelles seraient vos trois principales raisons de le faire ? .....	27
Figure 5.16 : Dans quelle mesure pensez-vous que les performances de votre unité ont été entravées par le fait de ne pas avoir les bonnes personnes aux bons postes ?.....	28
Figure 5.17 : Selon vous, quel est l'aspect de capacité le plus faible des fonctionnaires dans votre domaine de travail ? .....	28
Figure 5.18 : Quel est le mode le plus efficace de renforcement des capacités, dans votre domaine de travail ? .....	29
Figure 5.19 : Est-ce qu'un collègue confirmé vous a servi de mentor professionnel (vous a encadré professionnellement) lorsque vous avez débuté à votre poste actuel ?.....	30
Figure 6.1 : Comment les nouvelles idées et pratiques sont-elles normalement introduites dans votre environnement de travail ? .....	31
Figure 6.2 : Quel est le processus le plus courant dans votre unité, lorsque des systèmes et des pratiques inefficaces sont réformés ou modifiés ? .....	32
Figure 6.3 : Selon vous, qu'est-ce qui motive généralement vos responsables à introduire ou à essayer une nouvelle idée ou pratique ? .....	32
Figure 6.4 : Quelles sont les raisons les plus courantes, au sein de votre unité, de ne pas essayer de nouvelles idées qui pourraient éventuellement améliorer ses performances ? .....	33
Figure 6.5: Quelles sont les modalités de coopération les plus courantes de votre organisation avec des partenaires du développement ? .....	34
Figure 6.6 : Quelle est l'ampleur du transfert de connaissances et de compétences des consultants externes et du personnel détaché au personnel interne dans votre domaine de travail ? .....	34

## Acronymes et abréviations

<b>AAI</b>	Agence d'audit interne
<b>ARIC</b>	Comité de mise en œuvre des rapports d'audit ( <i>Audit Report Implementation Committee</i> )
<b>BPEMS</b>	Système de suivi du budget et des dépenses publiques ( <i>Budget and Public Expenditure Monitoring System</i> )
<b>CAGD</b>	Service du Contrôleur et Comptable général ( <i>Controller and Accountant General Department</i> )
<b>CAPEX</b>	Dépenses d'investissement (ou dépenses en capital)
<b>CDMT</b>	Cadre de dépenses à moyen terme
<b>FA</b>	Fonds autogénérés
<b>GFP</b>	Gestion des finances publiques
<b>GHS</b>	Cédi ghanéen
<b>GIFMIS</b>	Système intégré d'information sur la gestion financière du Ghana
<b>GRA</b>	Administration fiscale ghanéenne
<b>LGFP</b>	Loi sur la gestion des finances publiques
<b>LRB</b>	Loi sur la responsabilité budgétaire
<b>MDA</b>	Ministères, départements et agences
<b>MoFEP</b>	Ministère des Finances et de la Planification économique
<b>NDC</b>	Congrès national démocratique
<b>NPP</b>	Nouveau parti patriotique
<b>PEFA</b>	Dépenses publiques et responsabilité financière
<b>PUFMARP</b>	Programme de réforme de la gestion des finances publiques
<b>RDP</b>	Revue des dépenses publiques
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>USD</b>	Dollar des États-Unis

## Note de synthèse

Depuis le retour du pays à un régime démocratique en 1993, le Ghana a considérablement amélioré ses systèmes de gouvernance et de gestion des finances publiques (GFP), en particulier, pour parvenir à la stabilité macroéconomique et budgétaire, renforcer les cadres législatifs de gestion des ressources publiques et améliorer le contrôle externe. Toutefois, quelques défis persistent. Il existe souvent un décalage entre la planification budgétaire et l'exécution, et les écarts de dépenses par rapport aux budgets approuvés sont assez courants. Et ce, malgré d'importantes réformes ces dernières années, notamment l'introduction du Système intégré d'information sur la gestion financière du Ghana (GIFMIS), de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) et de la Loi sur la responsabilité budgétaire (LRB).

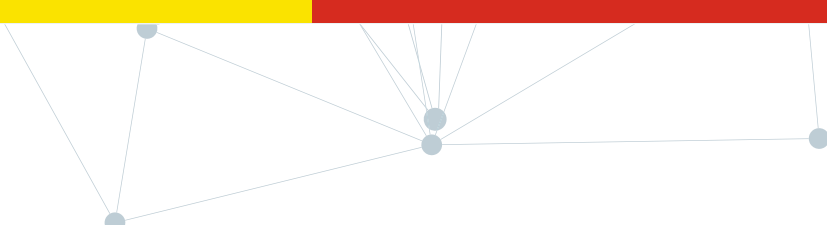
Dans ce contexte, cette évaluation avait pour but d'étudier les compétences des institutions et du personnel en matière de crédibilité budgétaire au Ghana. L'étude a mis l'accent sur certains domaines clés de la GFP, notamment la prévision des recettes, la planification et l'exécution des dépenses, la responsabilité (ou redevabilité) et les compétences des ressources humaines qui entourent ces systèmes, à savoir la disponibilité, l'expertise et la motivation du personnel.

Les résultats montrent que le Ghana dispose de systèmes budgétaires élaborés de planification des recettes et des dépenses, qui fonctionnent en adoptant une approche tant descendante qu'ascendante. Au niveau macroéconomique, sous la direction de la Division de la stratégie économique et de la recherche du ministère des Finances et de la Planification économique (MoFEP), les données proviennent des parties prenantes compétentes telles que l'Administration fiscale du Ghana (GRA), les Services statistiques du Ghana et la Banque du Ghana pour préparer les projections de recettes et de dépenses de l'État. À la suite de l'élaboration d'un cadre budgétaire à moyen terme, qui précise les allocations de crédits budgétaires pour les biens et services, les dépenses d'investissement (ou dépenses en capital ou d'équipement) et les rémunérations, l'Unité chargée de l'élaboration du budget du MoFEP détermine les plafonds pour les ministères, départements et agences (MDA)/entités concernées. L'approche ascendante qui implique l'interaction entre l'Unité chargée de l'élaboration du budget et les MDA, et l'analyse des données générées à partir de cette interface, aboutit souvent à des projections quelque peu différentes des allocations résultant de l'approche descendante. Toutefois, les plafonds définitifs communiqués aux MDA sont fondés sur un rapprochement entre l'approche descendante et l'approche ascendante. Le processus de prévision et d'allocation qui se caractérise par diverses rigidités, telles que l'affectation spéciale d'environ 15 % des recettes publiques, l'allocation de 72 % des recettes intérieures allant à la rémunération des employés et aux paiements d'intérêts (FMI, 2019), est une contrainte importante.

En ce qui concerne l'exactitude des projections, les données probantes indiquent des disparités persistantes dans les recettes et les dépenses projetées, qui sont attribuables à plusieurs raisons, notamment l'importance excessive accordée aux dépenses par rapport à la génération de recettes et aux engagements en dehors des postes budgétisés. Bien que les réformes récentes, y compris l'introduction du GIFMIS et l'adoption de la LGFP, aient été utiles pour résoudre certains de ces problèmes, il reste encore beaucoup à faire. La question des compétences et de la motivation du personnel y est étroitement liée. Alors que le MoFEP représente une exception en ce qui concerne les compétences et la disponibilité du personnel, il rencontre des faiblesses dans certaines de ses unités techniques, en particulier dans les domaines de la prévision, en raison des difficultés à attirer du personnel hautement qualifié de la fonction publique et à le retenir. En outre, les résultats de l'enquête auprès du personnel montrent que les compétences du personnel demeurent un problème dans presque toutes les unités ou tous les départements, certains MDA ne disposant pas de l'ensemble de ses effectifs de budgétisation prévus pour superviser le processus budgétaire.

Du côté de la planification des dépenses, divers systèmes et processus existent pour garantir la prévisibilité du processus budgétaire. Cependant, bien qu'il existe des éléments d'un processus participatif de budgétisation, en particulier en ce qui concerne l'organisation de forums des parties prenantes, y compris les audiences sur le budget pour les MDA, la participation réelle qui influence la prise de décision peut faire défaut. L'une des principales conclusions est le fait que les plafonds budgétaires alloués aux MDA sont souvent irréalistes, avec peu de possibilités pour ces derniers de plaider en faveur d'ajustements à la hausse si nécessaire. En effet, le MoFEP est restreint par des ressources limitées et la nécessité de satisfaire à certaines exigences légales en matière d'allocation des ressources, ce qui laisse des fonds insuffisants à répartir entre les entités concernées. Toutefois, une approche plus participative et transparente qui reconnaît ces contraintes et fournit une base pour les plafonds et les allocations pourrait améliorer le processus de planification des dépenses.

Outre les difficultés liées à la détermination des plafonds budgétaires, l'évaluation révèle également un décalage entre les affectations, les dotations et les décaissements des fonds, (ainsi que les recettes effectives). Le déblocage des fonds souffre souvent de retards ou, dans certains cas, les allocations du quatrième trimestre et les fonds destinés à couvrir les dépenses en capital ne sont pas du tout débloqués. Les MDA contournent également le GIFMIS en engageant des dépenses en dehors du système, pour les déclarer uniquement dans les exercices budgétaires suivants. Cette situation est aggravée par le fait que les auditeurs internes



ne peuvent pas s'acquitter efficacement de leurs fonctions redditionnelles parce qu'ils sont devenus des membres de facto de la gestion des MDA, notamment parce qu'ils demeurent membres du personnel de la fonction publique et qu'ils sont financés par les MDA qu'ils sont censés contrôler.

Il convient de noter que, bien que ces contraintes techniques soient importantes, nous constatons que l'un des problèmes majeurs qui affectent la crédibilité budgétaire au Ghana est le contexte politique dans lequel fonctionnent les MDA. Le système politique compétitif du pays rend les gouvernements en place vulnérables à la perte du pouvoir au profit de l'opposition, ce qui entraîne des décisions de budgétisation et de gestion financière qui s'écartent parfois des processus techniques et juridiques. Par exemple, les projections de recettes et de dépenses peuvent ne pas être entièrement le résultat d'une analyse technique en soi et les engagements de dépenses en dehors des budgets approuvés sont également courants pendant les années électorales. Par ailleurs, des considérations politiques sont perçues comme influençant les processus de recrutement et de sélection, les nominations à des postes technocratiques de haut niveau (y compris les directeurs en chef) et le déploiement de processus de gestion des ressources humaines dans les directions clés.

***L'un des problèmes majeurs qui affectent la crédibilité budgétaire au Ghana est le contexte politique dans lequel fonctionnent les MDA.***

”

# 1 Introduction

La crédibilité budgétaire est une pierre angulaire importante d'une bonne gouvernance financière, qui est essentiellement définie comme la capacité du gouvernement à respecter ses engagements et à atteindre systématiquement ses objectifs de recettes et de dépenses. Les compétences requises pour élaborer et exécuter des budgets dépendent de manière crédible d'une variété de fonctions tout au long du cycle budgétaire : de la phase de planification stratégique et de planification des dépenses – où des projections macroéconomiques sont établies, ainsi qu'une évaluation des engagements de dépenses en cours et nouveaux – à la phase d'exécution, où les départements mettent en œuvre des activités et des programmes actifs conformément au budget approuvé et dans les limites spécifiques des flux de ressources. En outre, les fonctions de suivi et d'évaluation sont essentielles pour identifier les défis à relever et les écarts à réduire au cours de l'exécution du budget ainsi que les mesures correctives à prendre, tout en fournissant d'importantes boucles de rétroaction pour assurer l'efficacité des processus de planification.

Ce rapport présente une évaluation de compétences des institutions et du personnel en matière de crédibilité budgétaire au Ghana dans ces différentes fonctions. Son objectif général est, entre autres, de donner un aperçu des forces et des faiblesses du système, en mettant particulièrement l'accent sur les ministères, départements et agences (MDA), afin de servir de base à l'établissement de réformes pertinentes du renforcement des compétences propres au pays.

La portée et la définition des compétences telles qu'employées dans ce projet sont suffisamment larges pour englober à la fois la notion étroite de capacité (c'est-à-dire le volume d'intrants tels que les ressources humaines et les systèmes de technologies de l'information et de la communication) et la conceptualisation plus intangible de l'aptitude (c'est-à-dire l'efficacité et l'efficacité des organisations dans l'utilisation de ces intrants pour atteindre leurs objectifs). Outre la conceptualisation de base des compétences, le rapport s'appuie sur la classification fonctionnelle des capacités de l'État fournie dans Lodge et Wegrich (2014) en tant que capacité d'exécution, capacité de coordination, capacité de réglementation et capacité d'analyse.

L'évaluation a commencé par un exercice de définition du champ (ou une étude exploratoire) avec des représentants clés de divers MDA impliqués dans différentes dimensions de la gestion des finances publiques (GFP) au Ghana. Cet exercice avait pour objet de déterminer les principaux goulets d'étranglement nécessitant un examen plus approfondi et de solliciter les contributions nécessaires à la révision des projets d'instruments. Cet exercice de définition du champ a mis en exergue les principaux domaines sur lesquels le ministère des Finances et de la Planification économique (MoFEP) souhaitait se concentrer, et ceux-ci concernaient principalement la crédibilité budgétaire. L'analyse préliminaire de ce rapport s'est largement appuyée sur des sources documentaires, y compris des rapports publiés tels que les rapports sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (PEFA). La collecte des données a nécessité l'administration initiale d'un questionnaire axé sur les compétences du personnel. Au total, 245 répondants ont été échantillonnés parmi les MDA pour l'aspect enquête de l'étude. Les Figures 5.1 et 5.2 présentent la répartition des répondants entre les diverses organisations et leur département ou domaine d'activité respectif. Puis, des entretiens (ou interviews) ont été menés avec des informateurs clés de 27 unités principales de GFP. Ces entretiens ont porté principalement sur les compétences des institutions en matière de planification et de budgétisation, de gestion des flux de ressources et de responsabilité institutionnelle. Au besoin, certaines citations tirées des transcriptions des entretiens<sup>1</sup> sont mentionnées à l'appui de l'analyse. Une explication plus détaillée de la méthodologie figure à l'Annexe A.

Le rapport est structuré de la façon suivante : tout d'abord, il présente une évaluation documentaire initiale et une vue d'ensemble de la crédibilité budgétaire ainsi que des compétences et des défis du Ghana en matière d'audit. Ensuite, il donne un bref historique de la réforme de la GFP au Ghana. Puis il présente une analyse des données primaires des entretiens qualitatifs et des enquêtes quantitatives. Enfin, dans ses dernières parties, il traite des constatations avant de conclure.

1 Certaines citations provenant des entretiens ont été éditées pour faciliter la compréhension.

## 2 Contexte socio-économique et politique au Ghana

Le Ghana est généralement salué comme une réussite en Afrique subsaharienne sur le plan de sa croissance économique, de la réduction importante de sa pauvreté et de la stabilité de ses politiques démocratiques. La croissance économique du Ghana s'est stabilisée au début des années 1990 et a induit une dynamique de développement qui lui a permis d'atteindre en 2011, le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. L'économie a connu une croissance moyenne de 1,9 % entre 1993 et 2005, et de 4,5 % par an après 2005, ce qui est nettement supérieur aux moyennes des pays d'Afrique subsaharienne à revenu non élevé (2 %) et des pays à faible revenu (2,6 %) et légèrement supérieur aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (4,4 %) (Banque mondiale, 2018). Cette accélération est en partie due à la hausse des prix des principaux produits de base exportés par le Ghana, notamment l'or et le cacao, et au commencement de la production commerciale de pétrole en 2011. Après un pic de 11,3 % en 2011, la croissance a diminué régulièrement pour atteindre 1,6 % en 2015 (Banque mondiale, 2011, 2018). Cette dynamique de croissance a contribué à placer le Ghana au premier plan de la réduction de la pauvreté en Afrique. Il a pu ainsi atteindre le premier objectif du Millénaire pour le développement (OMD) qui consistait à réduire le taux national de pauvreté de plus de la moitié, passant de 52,7 % en 1991 à 24,2 % en 2012, puis à 23,4 % en 2017 (Services statistiques du Ghana, 2018).

Le Ghana, situé dans une sous-région qui, par le passé, a été en proie à des guerres civiles et à l'instabilité politique, a également été salué à juste titre comme une oasis de paix et une réussite démocratique en Afrique. Malgré une histoire de coups d'État militaires, les fondements démocratiques du Ghana se sont développés pendant plus de deux décennies alors que le pays connaissait huit élections pacifiques consécutives. Depuis 2001, il y a eu trois transferts pacifiques de pouvoir entre les deux partis politiques dominants du pays, le Nouveau parti patriotique (NPP) actuellement au pouvoir et le Congrès national démocratique (NDC) – le principal parti d'opposition.

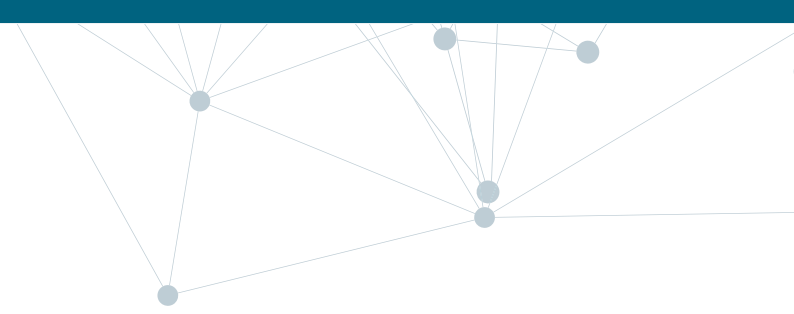
Toutefois, on constate la persistance d'un certain nombre de défis critiques liés au développement. Par exemple, malgré la progression de la croissance économique au cours des deux dernières décennies, le Ghana a connu peu de transformation structurelle de son économie, tandis que la réduction de l'indice de pauvreté au niveau national s'est accompagné d'inégalités croissantes, avec des disparités évidentes non seulement entre les plus riches et les plus

pauvres, mais aussi entre les différentes zones géographiques et selon le genre (consulter Services statistiques du Ghana, 2018). Plus important encore, on craint que la plupart des institutions de l'État ne s'acquittent pas efficacement des fonctions qui leur sont confiées (Abdulai 2021a ; voir aussi IMANI *Center for Policy and Education*, 2018 ; Resnick, 2016). Dans le cadre d'une enquête récente qui cherchait à évaluer l'efficacité des organisations du secteur public au Ghana, la majorité des répondants ont indiqué que *seuls quelques* MDA gouvernementaux fonctionnaient efficacement. La Banque mondiale a récemment déploré les « faibles capacités des institutions publiques » ghanéennes (Banque mondiale, 2018), tandis que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD, 2018, p. 2) a récemment identifié *la « faiblesse des compétences institutionnelles »* comme l'une des « causes profondes courantes » des principaux défis de développement du Ghana.

L'un des domaines les plus flagrants de la faiblesse des compétences institutionnelles concerne la mobilisation des recettes. En raison des faiblesses de la politique fiscale (exonérations répandues) et de l'administration des recettes (fraude fiscale), le ratio impôts/PIB du Ghana est faible, en particulier lorsqu'il est évalué selon les normes régionales (FMI, 2017, p. 11). En 2018, le Ghana a enregistré un ratio impôts/PIB de 12,9 %, ce qui était inférieur à la moyenne de 18 à 20 % de ses pays pairs à revenu intermédiaire (MoFEP, 2019). Du fait de l'insuffisance des augmentations de ses recettes fiscales pour équilibrer son budget, le Ghana a connu d'importants déséquilibres budgétaires pendant une grande partie de son histoire politique (voir Abdulai et Mohan, 2019).

Les observateurs attribuent de plus en plus ces problèmes à la nature de la politique ghanéenne et en particulier à la nature de la dynamique de règlement politique du pays (Osei et al., 2018 ; Whitfield, 2018). Malgré des élections démocratiques soutenues, de nombreux chercheurs ont caractérisé l'environnement politique du Ghana comme un « clientélisme compétitif », dans lequel deux partis dominants s'affrontent en utilisant les élections comme mécanisme de distribution du favoritisme et des ressources de l'État, leur motif principal étant de gagner et de maintenir le pouvoir politique (Abdulai 2020 ; Abdulai et Hickey, 2016). Cet environnement politique signifie que les élites dirigeantes sont constamment vulnérables à la peur d'être écartées du pouvoir, ce qui les incite à prioriser leur survie politique à court terme (voir Whitfield et al., 2015 ; Whitfield, 2018). Ainsi, et quel que soit le parti dominant au pouvoir (le NDC





et le NPP), il y a souvent une prime sur les actions visibles et rapides, par opposition à l'investissement dans la tâche à long terme du renforcement des compétences bureaucratiques. (Abdulai, 2021a).

Le domaine de la crédibilité budgétaire est l'exemple qui illustre le mieux cette situation. L'impératif de gagner des élections hautement compétitives compromet les efforts de maintien des dépenses publiques dans les limites des plafonds budgétaires, ce qui est prouvé par les « écarts régulièrement importants entre les estimations budgétaires et les dépenses effectives » (Killick, 2005, p. 1) dans la plupart des MDA de l'État. Les données probantes du dernier rapport PEFA montrent que le résultat de l'exécution des dépenses totales a dépassé le budget initialement approuvé au cours des trois années couvertes par le rapport, les écarts atteignant

28,9 % en 2016. De tels écarts ont été enregistrés dans tous les MDA, mais s'avéraient particulièrement importants pour les ministères des Routes et des Autoroutes ; du Gouvernement local et du Développement rural ; et, des Travaux publics et du Logement. En 2016, le ministère des Routes et des Autoroutes a dépassé son budget initialement approuvé de 2 167 % (Tableau 2.1)<sup>2</sup>.

Cette tendance représente une trajectoire à long terme, comme en témoignent les notes PEFA du Ghana relatives à l'exécution globale des dépenses par rapport au budget approuvé. Comme le montre le Tableau 2.2, cet indicateur s'est détérioré, passant d'une note « C » dans les évaluations de 2009 et de 2012 à une note « D » dans l'évaluation la plus récente qui couvrait la période de 2014 à 2016.

**Figure 2.1** : Déficit budgétaire (en % du PIB), de 2000 à 2018



Source : Abdulai et Mohan (2019)

2 Veuillez noter que l'année 2016 a été marquée par la tenue d'élections au Ghana.

**Tableau 2.1** : Ampleur de l'écart de dépenses par rapport au budget annuel, de 2014 à 2016

MDA	Écart (en %)		
	2014	2015	2016
Gouvernement local et Développement rural	322 %	643 %	463 %
Routes et Autoroutes	146 %	976 %	2 167 %
Travaux publics et Logement	137,6 %	632 %	

Source : Government of Ghana (2018)

Les faiblesses de la discipline budgétaire ont eu des répercussions négatives importantes tant sur la répartition stratégique des ressources que sur l'efficacité de la prestation des services. Par exemple : « L'imprévisibilité du budget perturbe l'exécution des dépenses et retarde les paiements aux entrepreneurs et aux fournisseurs, ce qui impacte négativement la mise en œuvre des programmes et la prestation des services publics » (Banque mondiale, 2017, p. 39). En outre, comme le note le dernier rapport PEFA, si le Ghana dispose de procédures bien établies pour la préparation du budget, il n'existe pas de mécanismes permettant d'assurer le rapport coût-efficacité des dépenses proposées, pas plus qu'il n'existe de mécanismes établis (par exemple par le biais d'examen des dépenses en dehors du cycle d'élaboration du budget) pour identifier et éliminer les dépenses publiques inefficaces. En conséquence, « Les dépenses inefficaces et inefficaces peuvent être reportées d'année en année » (Gouvernement du Ghana, 2018, p. 8 ; consulter également Banque mondiale, 2017, p. 92).

Le problème de l'inefficacité des dépenses publiques est aggravé par l'abandon régulier de projets et de programmes

pendant les transitions politiques. L'un des effets négatifs du clientélisme concurrentiel au Ghana est que « [l]es partis de l'opposition achèvent rarement des projets lancés sous d'autres administrations » (Mills, 2018). En raison d'une partialité excessive, chaque parti au pouvoir a tendance à gouverner principalement sur la base de ses promesses électorales, plutôt que sur la base d'un vaste programme de développement national. Il en résulte « une discontinuité perpétuelle des plans, de l'orientation politique et des projets à la suite des changements de partis au gouvernement » (Gyimah-Boadi et Prempeh, 2012: 102 ; voir aussi Mills, 2018). Le fait que la satisfaction des citoyens à l'égard de la prestation des services est généralement faible, n'est donc pas étonnant. Les résultats de récentes enquêtes *Afrobarometer* (voir Armah-Attoh, 2015: 4) montrent que pour la plupart des Ghanéens, le gouvernement central obtient de « mauvais » résultats, voir de « très mauvais » résultats, lorsqu'il s'agit d'assurer un approvisionnement en électricité fiable (75 % des répondants), d'entretenir les routes et les ponts (68 %), d'assurer les services d'eau et d'assainissement (66 %), de répondre aux besoins éducatifs (63 %) et d'améliorer les services de santé de base (61 %).

**Tableau 2.2** : Les notes de l'évaluation PEFA du Ghana sur certains indicateurs de la crédibilité budgétaire

	2006	2009	2012	2018
<b>P1-1 : Dépenses totales exécutées par rapport au budget initial</b>	B	C	C	D
<b>P1-2 : Composition des dépenses exécutées par rapport au budget initial</b>	B	C		C+
<b>P1-3 : Recettes exécutées totales par rapport au budget initialement approuvé</b>	A	B		D+

Source : Gouvernement du Ghana (2018)

### 3 Réformes de la gestion des finances publiques au Ghana

Le Ghana a une longue histoire de réformes de la gestion des finances publiques (GFP), qui remonte aux années 1990. Entre 1985 et 1990, une série de revues des dépenses publiques (RDP) effectuées par la Banque mondiale a révélé plusieurs problèmes dans la gestion des finances publiques, allant d'un système de budgétisation médiocre à l'absence de rapports sur les dépenses et au faible niveau d'expertise du personnel comptable professionnel (Killick et al., 2003).

Plusieurs programmes de réforme ont ensuite été lancés pour combler ces lacunes. La première réforme complète de la GFP au Ghana a été le Programme de réforme de la gestion des finances publiques (PUFMARP) – un programme pluriannuel à composantes multiples mis en œuvre entre 1997 et 2003 (voir Abdulai, 2020 ; Betley, Bird et Ghartey, 2012).<sup>3</sup> Le PUFMARP qui visait principalement à fournir une approche intégrée du traitement des problèmes de gestion des finances publiques, comportait huit éléments clés :

- la préparation du budget – principalement par la mise en place d'un cadre budgétaire à moyen terme (CDMT) ;
- le système de suivi du budget et des dépenses publiques (BPMS), un système intégré d'information sur la gestion financière ;
- la gestion de trésorerie – introduction d'un système moderne de gestion de la trésorerie ;
- la gestion de l'aide et de la dette – amélioration des données sur la gestion de l'aide et de la dette et des liens avec le Service du Contrôleur et Comptable général (CAGD) et avec la Banque du Ghana ;
- la gestion des recettes – introduction de la TVA, du numéro d'identification fiscale (NIF) unique, du système informatique pour l'établissement des impôts, le recouvrement et la déclaration, et de la stratégie de gestion des données douanières ;
- la passation des marchés publics – formulation d'un code national des marchés publics et développement de mécanismes de conformité au code ;
- l'audit – élaboration de normes nationales d'audit, spécification des rapports d'audit et introduction des audits d'optimisation des ressources ; et,

- le cadre juridique – examen du cadre législatif et élaboration du Règlement financier révisé pour approbation par le Parlement (Betley et al., 2012, p. 26).

Dans leur évaluation complète des réformes de la GFP au Ghana entre 2001 et 2010, Betley et al. (2012, p. 10) concluent que « par rapport aux fonds importants dépensés pour les réformes de la gestion des finances publiques, le succès a été largement décevant ». En ce qui concerne plus particulièrement le CDMT, un élément clé du PUFMARP, un rapport d'évaluation conjoint a conclu que « par rapport à la nécessité d'établir un processus budgétaire à moyen terme plus réaliste et stratégique, les résultats visés sont loin d'avoir été atteints ». (Lawson, 2012, p. 55).

Toutefois, deux domaines de réussite relative ont été relevés par rapport à l'ensemble du PUFMARP. Le premier concernait le renforcement de la base législative de la GFP, même si l'application des diverses nouvelles lois sur la GFP restait généralement faible. Le deuxième domaine de succès relatif concernait les réformes de la gestion des recettes qui ont entraîné une augmentation considérable des recettes en pourcentage du PIB. Outre ces deux domaines, cependant, l'efficacité du PUFMARP dans son ensemble a été considérée comme « faible » (Azeem et al., 2006, p. 15), comme en témoigne la détérioration des résultats de la GFP dans plusieurs domaines clés, notamment la crédibilité budgétaire, l'accumulation d'arriérés de dépenses et le respect des contrôles de dépenses. (Betley et al., 2012, p. 11).

En 2003, l'absence de progrès dans l'élaboration et le déploiement d'un système intégré d'information sur la gestion financière a entraîné le retrait du financement extérieur. Bien que le gouvernement ait pris en charge le financement à cette étape, les facteurs sous-jacents qui ont nui à la mise en œuvre efficace n'ont jamais été résolus de manière satisfaisante. En conséquence, en 2010, le système n'était opérationnel dans aucune des huit MDA pilotes, malgré des investissements de plus de 20 millions USD (Lawson, 2012, p. 54).

Betley et al. (2012, p. 55) suggèrent que, compte tenu du nombre important de ressources qui ont été engagées dans les composantes CDMT et BPMS du PUFMARP, le gouvernement ghanéen a eu du mal à arrêter ces réformes

3 Le programme a été financé principalement par l'Association internationale de développement (IDA) (Banque mondiale), associé à un cofinancement fourni par le *Department for International Development* (ministère britannique du développement international ou DFID) du Royaume-Uni, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et l'Union européenne (UE).

« même lorsqu'il était clair que ces réformes avaient échoué ou n'atteignaient pas leurs objectifs ». La haute direction du ministère n'était pas disposée à prendre des décisions qui auraient reflété l'échec d'une réforme. Il a fallu un changement de gouvernement pour que la décision soit prise d'abandonner le BPMS et d'entreprendre l'évaluation des exigences de mise à jour des systèmes de gestion financière qui a conduit à la nouvelle réforme du Système intégré d'information sur la gestion financière du Ghana (GIFMIS) à partir de 2009 en tant que principale réforme de la gestion des dépenses publiques (Adzroe, 2015 ; Développement et coopération de l'UE, 2017 ; Lawson, 2012). À la suite de l'alternance du pouvoir qui a accompagné les élections de 2008, un examen complet du projet a été entrepris en collaboration avec la Banque mondiale, et un nouveau projet de 55 millions d'USD de mise en place d'un nouveau système de gestion financière (le GIFMIS) a été approuvé en 2011 puis mis en œuvre. Cependant, jusqu'à présent, ce programme n'a rencontré qu'un modeste succès.

Quatre facteurs principaux ont effectivement compromis la mise en œuvre efficace et l'impact du PUFMARP. Premièrement, il existe un large consensus sur le fait que le PUFMARP était « dirigé par les donateurs » (Killick, et al., 2003, p. 43) et que sa mise en œuvre était dirigée par des consultants parrainés par les donateurs. Bien que bon nombre de ces consultants soient d'anciens fonctionnaires du ministère des Finances, ils recevaient des salaires nettement plus élevés que le personnel des ministères avec lesquels ils étaient censés travailler. Cette pratique a contribué à saper le moral, l'engagement et l'appropriation, et a ainsi conduit à une « résistance pure et simple contre la collaboration ». En effet, bon nombre des utilisateurs potentiels des systèmes qui étaient livrés « ne participaient pas réellement au processus » (Killick et coll., 2003, p. 44). Par exemple, Betley et al. (2012, p. 55) attirent l'attention sur la façon dont « [la] mise en œuvre de la réforme de l'audit interne a été entravée par l'incapacité d'obtenir le soutien effectif de la haute direction dans de nombreux MDA ».

Deuxièmement, les capacités de mise en œuvre efficace des réformes étaient limitées. Bien que le PUFMARP dépende du ministère des Finances, sa mise en œuvre a nécessité la coopération de tous les MDA, tandis que son succès dépendait

de réformes organisationnelles plus larges dans le secteur public. Étant donné la faiblesse de la fonction publique en général, des consultants ont été chargés de diriger la mise en œuvre des réformes, mais ce processus n'a fait qu'aliéner davantage les fonctionnaires et donc de compromettre le renforcement des capacités qui était l'objectif même de cet exercice (Killick et al., 2003).

Troisièmement, Betley et al. (2012, p. 52) ont souligné le degré d'engagement politique et de leadership comme « le principal obstacle contraignant au succès relatif de la réforme de la GFP » au cours de cette période. Ils ont constaté que l'engagement était souvent fort au début des réformes, ce qui permettait de promulguer des lois et de lancer des programmes de réforme. Toutefois, cet engagement avait tendance à s'affaiblir au fil du temps, à mesure que d'autres priorités politiques prenaient le dessus. Par exemple, le cycle politique a souvent conduit à une tendance récurrente d'expansion budgétaire rapide, suivie d'un rééquilibrage budgétaire (ou assainissement des finances publiques) et de l'imposition de contrôles plus stricts des dépenses. Killick et al. (2003, p. 44) suggèrent que dans le contexte ghanéen où le clientélisme et la politique clientéliste restent « un élément important de la culture politique », il serait naïf de s'attendre à des niveaux élevés d'engagement en faveur des réformes de la gestion des finances publiques parmi les politiciens et les hauts fonctionnaires, notamment en ce qui concerne les réformes visant à limiter la portée des décisions et des dépenses discrétionnaires qui permettent aux coalitions au pouvoir de maintenir leur mainmise sur le pouvoir. Dans ce contexte, l'impulsion donnée aux réformes de la GFP est souvent plus forte de la part des donateurs que des parties prenantes nationales.

Quatrièmement, le succès de la réforme a été compromis par les interruptions constatées dans la continuité du personnel de la haute direction à la suite des changements électoraux. Par exemple, à la suite de l'alternance au pouvoir qui a accompagné les élections de décembre 2000, le nouveau gouvernement NPP a introduit de nouveaux employés dans l'ensemble de la hiérarchie du ministère des Finances, ce qui a entraîné des perturbations majeures et nuit à la mise en œuvre d'importantes réformes de la GFP.

## 4 Compétences organisationnelles

### 4.1 Budgétisation stratégique

Le Ghana dispose d'un système de prévision et de mobilisation des recettes dont les responsabilités sont réparties entre diverses organisations et unités. L'Administration fiscale ghanéenne (GRA) est la principale institution publique responsable des recettes. Le premier niveau de projection est dirigé par la Division des études économiques et de la stratégie, qui est chargée d'élaborer un cadre financier à moyen terme. En collaboration avec d'autres parties prenantes telles que la GRA, la Banque du Ghana et les services statistiques du Ghana, la division établit des projections de recettes et de dépenses au niveau macroéconomique. Il s'agit d'analyser les prévisions de recettes et de dépenses totales, y compris les dépenses publiques de haut niveau, et les allocations effectuées conformément aux exigences légales (par exemple, les fonds affectés).<sup>4</sup> Par la suite, un cadre budgétaire à moyen terme et des projections de dépenses sont préparés par la Division des études économiques et de la stratégie en ce qui concerne les biens et services, les dépenses d'investissement (ou dépenses en capital ou d'équipement) et la rémunération. Au niveau microéconomique, qui est le deuxième niveau de projection, l'Unité d'élaboration du budget détermine les plafonds pour les MDA ou les entités concernées. Il convient de noter à ce stade, que bien que l'Unité d'élaboration du budget puisse prévoir—au moyen de son approche ascendante qui implique des interactions avec les MDA, y compris leurs habitudes de dépenses — le montant dont les entités visées pourraient avoir besoin au cours de l'exercice budgétaire pour financer leurs programmes et projets, ces projections doivent être rapprochées des projections descendantes et des allocations de la Division des études économiques et de la stratégie. Par ailleurs, ces processus sont régis par des lois, y compris la LRB, qui stipule que le gouvernement doit maintenir un solde primaire positif à chaque exercice financier et que le ratio de la dette au PIB ne doit pas dépasser 5 %.

En ce qui concerne l'exactitude des projections, les informateurs clés étaient unanimes à dire que des écarts importants existaient entre les résultats réels et les résultats

de l'exécution du budget au fil des ans, bien qu'il y ait certains désaccords quant à la façon de calculer ces écarts.<sup>5</sup>

L'inexactitude observée des projections se rapporte au problème de compétences du personnel. Un représentant de la société civile a souligné que le MoFEP était incapable d'attirer et de retenir des personnes ayant des compétences en matière de prévisions, et, a attribué ce problème aux bas salaires et aux mauvaises conditions d'emploi généralement médiocres dans la fonction publique. Cependant, outre ces raisons techniques, nous constatons que le contexte d'économie politique de la budgétisation au Ghana influence fortement le régime de prévision d'une manière qui rend les projections irréalistes. Le biais visant à projeter des recettes plus élevées est fondé sur le fait que les gouvernements en place veulent paraître crédibles en déclarant des recettes qui correspondent à leurs plans de dépenses ambitieux. Ce point est résumé par un observateur de la société civile comme suit :

*Les prévisions budgétaires par rapport aux recettes sont influencées par la politique. Depuis 2012, les recettes prévues sont supérieures aux recettes réelles, afin de réduire artificiellement les déficits budgétaires.*

Comme l'indique le Tableau 2.1, ce constat semble être plus courant pendant les années électorales, lorsque les politiciens subissent davantage de pression pour tenir leurs promesses électorales dans le but d'accéder au pouvoir. Cette situation montre que le défi consistant à garantir des projections exactes n'est pas simplement une question technocratique, mais requiert également des changements importants de l'environnement politique.

### 4.2 Planification des dépenses

Dès réception des orientations budgétaires (ou lettre de cadrage) vers le mois de juin, les comités budgétaires des MDA tiennent des réunions<sup>6</sup> afin d'allouer les plafonds aux différentes unités. Ces comités sont composés du

4 Le Ghana dispose actuellement de sept fonds réservés (ou d'affectation spéciale), à savoir le Fonds ghanéen d'affectation spéciale pour l'éducation, le prélèvement national pour l'assurance maladie, le Fonds commun des assemblées de district, le Fonds routier et le prélèvement du Fonds pour l'énergie. Les fonds réservés (ou affectés) représentent 15 % des recettes publiques totales.

5 Par exemple, certains fonctionnaires du MoFEP ne sont pas d'accord avec la formule PEFA, qui examine les estimations budgétisées à la fin de l'exercice budgétaire, même si cela peut ne pas rendre compte de toute l'histoire au moment de la préparation des nouveaux budgets en novembre. Selon eux, une meilleure période de comparaison serait pendant la revue des budgets à mi-exercice, lorsqu'une comptabilité appropriée a été faite pour couvrir toutes les recettes et les dépenses de l'exercice précédent.

6 L'article 26 du Règlement sur la gestion des finances publiques, L.I. 2378, fait obligation aux entités de créer des comités budgétaires qui, entre autres, allouent des ressources aux programmes budgétaires et sous-budgétaires, coordonnent et consolident les budgets et en assurent le suivi et l'évaluation.

responsable principal des dépenses et des chefs des centres de gestion budgétaire ou des centres de coût<sup>7</sup>. Puis, chaque unité prépare son budget, qui est approuvé par le comité budgétaire et regroupé en un budget composite de l'organisation principale. Par la suite, les MDA participent à une audience technique organisée par le MoFEP, au cours de laquelle des contributions seront apportées qui seront ensuite inscrites au budget proposé et transmis au MoFEP pour approbation parlementaire.

Alors que le processus budgétaire décrit ci-dessus semble bien établi et garantit une certaine prévisibilité dans le processus budgétaire, de nombreuses parties prenantes de la GFP considèrent que ce processus n'est pas suffisamment participatif tant au niveau des ministères sectoriels que du MoFEP. Au niveau des ministères sectoriels, les informateurs clés ont indiqué que les décisions stratégiques concernant la préparation du budget sont souvent prédéterminées par la haute direction travaillant de concert avec une seule unité telle que celle de la planification des politiques, du suivi et de l'évaluation (PPME)<sup>8</sup>, les divers centres de coût n'étant invités qu'à mettre en œuvre ces décisions plutôt que d'être invités à participer dès le début à leur détermination. L'un des principaux sujets de préoccupation concerne les modalités de détermination des allocations entre les différentes unités. En effet, ce qui est souvent considéré comme une réunion du comité budgétaire est souvent perçu comme une réunion pour annoncer les allocations prédéterminées. D'autres répondants estiment que les comités budgétaires sont soit absents soit largement dysfonctionnels. Un chef de l'audit interne a signalé l'absence d'un comité budgétaire pendant une période raisonnable dans son ministère, ce qui a soulevé la question de la nature participative et de la qualité du processus budgétaire dans ce ministère. Il soutient ce qui suit :

*D'après mon expérience, chaque processus budgétaire commence par la définition de vos activités, leur coût, et le fait de vous adresser au comité budgétaire pour justifier pourquoi vous devriez recevoir des fonds pour les entreprendre. Mais en fait, le processus est que l'agent viendra vous voir [en disant] que c'est votre allocation et vous demandera ensuite de lui donner un plan de trésorerie.*

L'autre défi majeur auquel est confronté le processus budgétaire est ce qu'un informateur clé décrit comme des « décisions unilatérales » du MoFEP. Les institutions de GFP ont des plans à moyen terme préparés conformément au cadre budgétaire à moyen terme du MoFEP, qui sont ensuite divisés en plans annuels. Cette démarche signifie que pour chaque exercice budgétaire, les allocations que ces organisations devraient recevoir pour remplir leur mandat, sont indiquées. Les plafonds budgétaires annuels du MoFEP

sont censés refléter les plans à moyen terme et les budgets indicatifs des MDA. Dans la pratique, cependant, le MoFEP communique des plafonds budgétaires qui sont bien inférieurs à ceux des plans des MDA, et ces derniers sont souvent tenus de reconfigurer leur plan pour tenir compte des déficits. Plusieurs informateurs clés directement impliqués dans les processus budgétaires ont décrit les plafonds budgétaires du MoFEP comme « irréalistes » et l'ensemble du processus budgétaire comme « non scientifique ».

Toutefois, il convient de noter que le MoFEP doit fonctionner avec des ressources limitées et se conformer à certaines limitations imposées par la loi, notamment les dispositions de la LRB. Un responsable clé du processus d'élaboration du budget national mentionne une préoccupation majeure, qui a moins à voir avec la nature participative du processus budgétaire (et pour laquelle il existe des données probantes d'ajustements à la hausse des plafonds alloués à certains MDA), mais qui a plutôt trait aux plans ambitieux présentés par les MDA.

En conclusion, le défi laisse à penser que les MDA ne se sentent pas représentées dans les processus budgétaires, en particulier ceux qui conduisent à la détermination des plafonds budgétaires. Il y a peu de possibilités de révision à la hausse des fonds compte tenu de l'importance de leurs « plans de dépenses réelles », malgré le fait que des audiences budgétaires sont organisées après la préparation des plans sectoriels<sup>9</sup>. Ce défi se répercute sur les unités au sein des ministères une fois que les ministères sectoriels reçoivent les plafonds du MoFEP.

## 4.3 Exécution du budget et compétences en matière d'engagements et de contrôles des dépenses

Bien que les réformes récentes<sup>10</sup> aient rationalisé les processus de planification des dépenses et d'engagements, les liens entre la planification et l'exécution du budget restent fragiles, ce qui est dû en particulier au décalage entre les dotations, les décaissements de fonds et les recettes réelles, ainsi qu'aux ingérences politiques. Ces observations sont analysées de manière détaillée dans cette partie.

### 4.3.1 Retards dans le déblocage des fonds

L'un des principaux défis qui affectent l'exécution du budget est le retard dans le déblocage des fonds du MoFEP une fois que les plans d'engagement des MDA ont été approuvés. La plupart des ministères interrogés, s'entendent généralement pour dire que les crédits ne sont pas souvent débloqués à temps. Les MDA engagent les dépenses à payer jusqu'à trois

7 Certains centres de coûts ont des lacunes en matière de compétences du personnel dans le domaine de la préparation du budget, comme le montreront les parties suivantes.

8 Les unités budgétaires et normalement sous les/relèvent normalement des unités de planification des politiques et de suivi et évaluation.

9 En effet, les audiences budgétaires visent principalement à discuter de la façon dont les MDA utiliseront leur plafond, mais le processus se prête moins à une révision à la hausse des plafonds en fonction des besoins.

10 L'introduction du GIFMIS et l'adoption de la loi n° 921 de 2016 sur la GFP.



mois à l'avance, mais le nombre et le montant des factures sont souvent supérieurs aux liquidités disponibles, ce qui entraîne des retards de paiement des factures et augmente les risques de factures impayées à la fin de l'exercice. Ces retards et non-décaissements signifient que les MDA sont obligés de reporter les projets/coûts au nouvel exercice budgétaire et d'accumuler des arriérés de paiement pour les projets qu'ils se sont engagés à réaliser. Dans le même ordre d'idées, les retards de paiement ont également une incidence sur la valeur des montants des contrats, compte tenu des niveaux d'inflation élevés, ce qui entraîne pour les MDA des coûts supplémentaires par rapport à ce qui avait été initialement prévu et alloué. Ce point est clairement mis en exergue par un informateur clé du ministère des Routes et des Autoroutes :

*Tout le monde se plaint de l'augmentation du coût de construction des routes. Il augmente parce que les entrepreneurs savent qu'il leur faudra attendre trois ou quatre ans pour le paiement du travail qu'ils ont réalisé. [Le MoFEP] allouera 2 milliards de GHS cette année, mais n'en débloquera que 1 milliard, ce qui ne couvrira pas le montant total du travail à faire. Le réseau routier est délabré parce qu'on ne peut pas demander aux entrepreneurs d'intervenir pour le réparer puisqu'ils n'ont pas été payés pour les travaux qu'ils ont effectués il y a deux ans.*

Outre le fait d'entraîner des arriérés importants dus aux fournisseurs de services, les retards et le non-paiement des allocations amènent souvent les MDA à concentrer leurs estimations budgétaires au cours des trois premiers trimestres. Toutefois, cette démarche ne pare pas aux répercussions des retards de paiement et des non-déblocages, car les nouvelles estimations budgétisées doivent tenir compte des engagements antérieurs et de l'augmentation des coûts des contrats. Un informateur clé a fait remarquer ce qui suit :

*Nos engagements sont généralement beaucoup plus élevés que le budget alloué... Nous avons des projets que nous nous sommes engagés à réaliser en 2020, mais dont nous venons d'en réaliser que 20 à 30 %. Lorsque nous commencerons l'exercice 2021, nous nous attendons à ce que les engagements envers ces projets soient pris en compte en plus de tout nouveau projet que nous avons. Mais le budget alloué au ministère<sup>11</sup> souffre toujours d'un écart important de financement.*

Le non-décaissement des crédits budgétaires pour les dépenses en capital (CAPEX) est particulièrement préoccupant. Certains MDA ont indiqué que même après l'approbation de leurs dépenses d'investissement au cours de la période budgétaire 2017 à 2020, aucun fonds réel n'avait été décaissé par le MoFEP bien qu'ils aient préparé des plans de trésorerie ainsi que des plans de passation des marchés.

Le décaissement tardif des fonds s'explique par le fait que le MoFEP n'est pas en mesure de prioriser efficacement les décaissements compte tenu de la culture de la concentration en début de période des besoins de trésorerie de la plupart des MDA. Il est facile de voir comment cette situation devient un cercle vicieux dans lequel les MDA concentrent leurs besoins de trésorerie en prévision des déblocages tardifs, ce qui conduit ensuite le MoFEP à recourir au rationnement des liquidités. Une autre explication est que la mise en œuvre de programmes phares (notamment les programmes *One District One Factory* (1D1F ou 1 usine par district) et *Free Senior High School* (la gratuité des lycées ou du 2<sup>e</sup> cycle des établissements secondaires), qui ont plus d'attrait politique, est souvent prioritaire.

L'écart entre les crédits budgétaires et les décaissements effectifs oblige les MDA à adopter diverses stratégies pour pouvoir continuer à fonctionner, y compris l'utilisation de transferts de dépenses. De ce point de vue, il n'est pas surprenant que les virements de crédits soient devenus la norme dans tous les ministères sectoriels étudiés dans le cadre de cette étude, sans lesquels certains MDA pourraient ne pas être en mesure de fonctionner. Cependant, les MDA ont également tendance à abuser des options pour rivaliser, comme l'a déclaré un auditeur interne :

*La plupart du temps, rien ne justifie que les ministères rivalisent et cette situation a été constatée par les auditeurs externes. Les gens ne veulent pas suivre les procédures.*

De ce point de vue, il n'est pas surprenant que, face à une génération de recettes limitées, la priorité donnée aux programmes phares, aux salaires et aux traitements, et les besoins en fonds affectés ainsi que les plans de trésorerie irréalistes, aient entraîné de lourdes charges fiscales qui rendent difficile le décaissement des crédits destinés aux MDA au bon moment et pour les bons montants.

#### 4.3.2 Engagements et contrôles des dépenses

Les répondants étaient presque unanimes à dire que l'introduction du GIFMIS a rendu plus difficile pour les MDA de prendre des engagements en dehors de leur budget. Cette prise de décision est également facilitée par les dispositions de la LGFP, y compris l'article 98(1)b) relatif à la poursuite éventuelle en justice des agents dépensiers qui engagent ou dépensent en dehors de leur budget approuvé.

Toutefois, les données probantes semblent également indiquer que des engagements de dépenses ont encore été pris en dehors des budgets approuvés, surtout au cours des années électorales. Ces coûts sont souvent payés directement par le MoFEP, parfois classés dans la catégorie des « urgences ». Dans certains cas, les ministères respectifs s'abstiennent d'effectuer le reporting de ces engagements jusqu'à ce qu'il soit possible de les comptabiliser dans les budgets supplémentaires (ou lois de finances rectificatives)

11 Ce problème est également le résultat d'engagements en dehors des budgets approuvés, comme nous le verrons plus loin.

ou dans les prévisions budgétaires de l'exercice suivant. Un informateur clé du ministère des Routes et des Autoroutes souligne la persistance et l'importance de ce défi et ses répercussions dans ce ministère :

*Pendant les années électorales, il n'y a aucun moyen de refuser certaines demandes. Les politiciens ont promis qu'ils construiraient une route, alors le ministre doit s'assurer que la promesse sera tenue.*

L'analyse des entretiens avec les informateurs clés a révélé que la question de l'influence politique occasionnait diverses dépenses hors budget et avait une incidence sur la crédibilité budgétaire dans les MDA faisant l'objet de l'étude. Pour de nombreux fonctionnaires, les instructions de leurs chefs politiques prévalent souvent sur les meilleures pratiques de longue date. La situation est encore compliquée par le fait que, bien que le poste de responsable des dépenses, c'est-à-dire le directeur principal ou directeur en chef, dans les ministères soit une fonction technocratique, les nominations sont devenues plus politisées ces dernières années. Il en résulte que les postes sont rarement occupés par des fonctionnaires qui jouissent de la sécurité d'emploi (ou de l'inamovibilité) et qui sont, sans doute, plus familiers avec les règles et les opérations des MDA et moins motivés par des incitations politiques.

Au cours de la dernière décennie, le MoFEP a pris des mesures pour empêcher l'accumulation continue d'arriérés en déplaçant son contrôle de la phase de trésorerie à la phase d'engagement. Depuis 2013, le gouvernement met en œuvre le GIFMIS, qui a été déployé dans les MDA et qui est en cours de déploiement dans les entités infranationales. Le GIFMIS, qui offre au gouvernement une plateforme financière informatique, est une innovation introduite pour aider à la gestion des finances publiques afin de permettre des contrôles plus efficaces et un enregistrement plus transparent des transactions financières.

Toutefois, des défis liés à la mise en œuvre du système GIFMIS pour le contrôle des dépenses demeurent. Tout d'abord, le GIFMIS permet d'utiliser les mêmes codes pour des postes similaires dans le plan comptable, ce qui permet d'engager des dépenses au-delà du budget alloué (par exemple, entreprendre la construction de cinq blocs de classe de 6 unités au lieu de trois approuvés dans le budget). Il existe des incohérences dans la portée et la couverture des fonds sur lesquels reposent les fonctions d'élaboration et d'exécution du budget du système. La préparation du budget est plus exhaustive et couvre la majorité des crédits budgétaires, mais le volet dépenses du GIFMIS est plus limité et exclut un plus grand nombre de fonds. Par exemple, les transferts à partir de fonds statutaires ne sont pas à la discrétion du MoFEP et ne sont pas enregistrés dans le module de dépenses du

GIFMIS, ce qui les rend difficiles à contrôler. En outre, les fonds apportés par les donateurs ne sont pas inscrits dans le module de dépenses du GIFMIS. À ce jour, les lignes (ou postes) budgétaires pour les fonds autogénérés (FA) de nombreux MDA interrogés ne sont pas saisis dans le GIFMIS, ce qui signifie que les fonctionnaires chargés des dépenses peuvent engager des dépenses en dehors de leur budget approuvé. Cette situation est encore aggravée dans les cas où les MDA perçoivent des recettes qui ne sont pas prises en compte dans la Loi n° 1080 de 2022 sur les frais et les charges (dispositions diverses). Un fonctionnaire du ministère a fait remarquer ce qui suit :

*Actuellement, le GIFMIS n'a pas été déployé à 100 %. Au ministère, nous ne l'utilisons que pour traiter le financement du gouvernement ghanéen, mais il ne traite pas les fonds des donateurs et les FA. Ce sont quelques-unes des raisons pour lesquelles nous avons des écarts<sup>12</sup>.*

Le Rapport de 2016 de l'Auditeur général sur le Fonds consolidé a noté que le MoFEP avait transféré 56,36 millions de GHS à la Commission électorale et au ministère de la Jeunesse et des Sports en dehors du GIFMIS, une pratique qui a été constamment mentionnée par l'Auditeur général.

Outre le GIFMIS, une autre innovation importante introduite pour assurer une gestion prudente des finances publiques, y compris pour faire face aux dépenses hors budget, est la promulgation de la loi n° 921 de 2016 sur la gestion des finances publiques (LGFP). L'article 98(1)b) de la LGFP érige en infraction punissable par la loi le fait pour tout agent dépensier de la fonction publique de commettre et de payer des dépenses en dehors du GIFMIS. Malgré cette disposition, il existe peu de preuves de poursuites liées à des dépenses hors budget, malgré la persistance de telles dépenses depuis l'adoption de la loi. Certains informateurs clés attribuent la non-application du régime de sanctions à la faiblesse du pouvoir de poursuites conféré aux comités d'audit.

Cette partie a montré qu'en dépit de certaines réformes importantes au cours des 15 dernières années, le processus d'exécution du budget, et en particulier les dépenses et les mesures de contrôle, se heurte à un certain nombre de défis systémiques. En ce qui concerne l'exécution du budget, il existe un décalage entre les plans budgétaires et les flux de trésorerie prévus, principalement en raison de retards ou du non-transfert de crédits. Il en résulte une accumulation importante d'arriérés et la réalisation d'un grand nombre de virements au sein des MDA. En même temps, il existe des écarts de dépenses très visibles tant sur le plan des engagements non budgétaires que sur le plan des écarts par rapport aux allocations budgétaires. Une constatation importante à ce stade, concerne la nature politique du processus budgétaire, qui peut parfois l'emporter sur les considérations techniques.

12 Ces défis liés au GIFMIS sont parfois aggravés par l'infrastructure informatique et la connectivité Internet limitées dans certains MDA ; bien que les fonctionnaires du MoFEP aient indiqué que l'Agence nationale des technologies de l'information prenait des dispositions pour y remédier.



## 4.4 Suivi et évaluation

Depuis son introduction, le GIFMIS a contribué à relever les défis liés au suivi et à l'évaluation des activités de gestion financière des MDA par le MoFEP. Toutefois, des lacunes subsistent dans la mesure où le MoFEP ne participe pas régulièrement à des exercices de suivi qui permettent d'interagir avec les MDA, afin de mieux apprécier la situation sur le terrain à des fins de planification future. Certains informateurs clés font remarquer que le MoFEP s'appuie principalement sur des informations de suivi provenant du GIFMIS/d'Hyperion sans nécessairement l'utiliser comme base de discussions qui pourraient améliorer le processus budgétaire. Le fait que la plupart des MDA ont souvent trouvé les plafonds budgétaires du MoFEP irréalistes semble indiquer que l'engagement de ceux-ci outre la saisie des données quantitatives dans le GIFMIS/Hyperion pourrait être plus utile pour formuler la politique future en matière de budgétisation et de dépenses.

En effet, comme certains répondants l'ont fait remarquer, cette situation est très différente du modus operandi des donateurs comme la Banque mondiale, qui s'engage souvent dans des exercices de suivi conjoints avec les agences chargées de l'exécution de manière à permettre une prise de décisions mieux fondées concernant les projets en cours et à des fins de planification future. Un défi analogue est également noté entre les ministères sectoriels et leurs agences.

## 4.5 Audit et responsabilité

En 2003, le Parlement a adopté la loi n° 658 portant création de l'Agence d'audit interne, qui oblige les agences publiques (ou organismes publics) à créer des unités d'audit interne aux fins de l'audit interne. La Loi a également créé une agence centrale, l'Agence d'audit interne (AAI), pour coordonner, faciliter, suivre et superviser les activités d'audit (ou de contrôle) interne au sein des agences publiques afin de garantir l'assurance de la qualité.

Conformément aux instructions d'exécution du budget du MoFEP, toutes les dépenses budgétaires dans les institutions de GFP doivent être examinées et certifiées par des auditeurs internes<sup>13</sup> avant que les paiements ne soient effectués. Lorsque des anomalies sont détectées, les auditeurs internes demandent de les corriger. Les MDA ont mis en place des comités d'audit<sup>14</sup> conformément à l'article 86 de la LGFP de 2016.

Les fonctions des comités d'audit consistent notamment à veiller à ce que les chefs des entités visées dirigent la mise en œuvre des recommandations d'audit et à préparer des rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre. Le remplacement des comités de mise en œuvre des rapports d'audit (ARIC ou *Audit Report Implementation Committees*) par les comités d'audit a amélioré les processus de responsabilité

des MDA, en particulier la réceptivité de la direction à la mise en œuvre des constatations d'audit. Dans l'un des ministères interrogés, le comité d'audit aurait insisté sur la mise en œuvre des observations et des recommandations formulées par l'unité d'audit interne malgré une certaine résistance de la direction. Il s'agit d'un changement positif par rapport à la norme antérieure lorsque l'ARIC avait peu d'indépendance, probablement parce que ses membres étaient dominés par les membres de la direction des entités auditées (voir Appiah et Abdulai, 2017).

Toutefois, des défis subsistent. Bien que les expériences diffèrent d'un ministère à l'autre, nous constatons que, dans certains cas, les unités d'audit interne<sup>15</sup> sont loin d'obtenir le soutien nécessaire pour assurer un niveau optimal de redevabilité au sein des MDA. Les plaintes concernant le manque de fonds pour mettre en œuvre les plans d'audit ont été nombreuses au cours des entretiens, et il semble que cette situation risque de persister à moins que des mesures délibérées ne soient prises pour l'empêcher. En effet, il semble que les unités d'audit soient souvent jugées en fonction de leur rôle de « police » plutôt que de leur mandat préventif. C'est la raison pour laquelle, certains membres du personnel dirigeant au sein des ministères ne considéraient pas les auditeurs comme des partenaires dont la collaboration était essentielle pour assurer de saines pratiques de gestion au sein de ces organisations. Dans certains cas, les unités d'audit auraient été mises à l'écart et auraient à peine reçu la logistique nécessaire à leur travail. Par exemple, le chef d'une unité d'audit d'un ministère a déclaré utiliser son ordinateur portable personnel pour des tâches officielles, ce qui soulève des questions sur le niveau de soutien dont dispose cette unité pour pouvoir travailler de manière efficace.

En ce qui concerne le mandat de base des unités d'audit, l'accent est toujours mis de façon disproportionnée sur la conformité financière, mais peu de données probantes existent sur l'évaluation de l'optimisation des ressources ainsi que sur l'efficacité et l'efficience des systèmes de contrôle interne. Cette observation est confirmée par un auditeur interne très expérimenté, qui note que la fonction publique a, au fil des ans, fonctionné selon l'idée erronée que le travail de l'audit interne est l'apanage du personnel des finances et de la comptabilité.

Le défi ci-dessus peut s'expliquer en partie par le manque général des effectifs requis. Par exemple, alors que l'audit nécessite des professionnels de diverses disciplines, y compris l'ingénierie, les autorités de recrutement se sont généralement concentrées sur ceux qui ont des antécédents en finance et en comptabilité. Il existe un décalage entre le Bureau du Chef de la fonction publique et les MDA en ce qui concerne le recrutement et l'affectation du personnel, ce qui explique en partie l'inadéquation des compétences requises et le manque de personnel dans certaines unités.

13 Établies par la loi n° 658 de 2003 portant création de l'Agence d'audit interne, les unités de l'AAI sont parmi les principaux acteurs de la responsabilité institutionnelle dans les MDA.

14 Les comités d'audit, qui ont remplacé les ARIC, ont été inaugurés entre mai et novembre 2017. Contrairement aux ARIC, la majorité des membres des comités d'audit sont indépendants, c'est-à-dire extérieurs aux organisations de GFP auditées.

15 Bien que la spécificité puisse être utile ici, nous avons décidé de ne pas mentionner les noms des MDA afin de protéger l'identité des informateurs clés.

On s'interroge également sur l'indépendance des unités d'audit interne, en partie parce que ces unités n'ont pas de service central doté d'un budget dédié, ce qui implique que les unités d'audit doivent s'appuyer sur les organisations qu'elles auditent pour obtenir un soutien budgétaire. Il en résulte une situation où les auditeurs internes manquent des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches, tandis que dans certains cas, ils sont incapables de savoir où se termine la tâche d'assurer la conformité de la gestion et où commence celle d'assurer la responsabilité. Il ne faudrait pas en conclure que le personnel d'audit devrait se tenir à l'écart du travail de son MDA respectif de manière à ne fournir des mesures correctives qu'à posteriori. En fait, notre enquête a révélé que lorsque les auditeurs internes entretenaient de bonnes relations avec la direction et étaient plus proactifs dans la prestation de conseils préventifs, les infractions possibles au budget ou aux dépenses étaient évitées. Toutefois, il convient de souligner que les lignes hiérarchiques sont souvent floues parce que les auditeurs internes sont empêchés d'affirmer leur indépendance. Bien que l'AAI ait été utile au fil des ans, elle ne joue qu'un rôle réglementaire, de sorte qu'elle ne fournit guère le leadership et le soutien financier ou logistique nécessaires pour que les unités d'audit interne puissent travailler de manière indépendante.

Pour souligner ce point, un informateur clé fait remarquer que, puisque les auditeurs internes sont actuellement des employés de la fonction publique ghanéenne, ils ne peuvent pas affirmer leur autorité parce que :

*Vous êtes l'employé de la personne que vous devez auditer. Le directeur principal (ou directeur en chef) et le ministre sont les chefs du ministère et ils sont indirectement nos employeurs. Ils participent à notre évaluation et nous fournissent également les outils nécessaires pour travailler et il est attendu de vous que vous les contrôliez également.*

Pour certains, le plaidoyer et le projet récent en faveur de la création d'une AAI peuvent apporter une solution partielle à l'indépendance limitée et à l'insuffisance des ressources qui ont entravé le fonctionnement des unités d'audit interne.

Les entretiens qualitatifs ont également constaté que malgré l'interdépendance des processus liés à la budgétisation et aux dépenses, du fait que le GIFMIS fait partie intégrante des processus d'engagement et de contrôle, celui-ci ne tient pas compte des fonctions d'audit interne. En d'autres termes, les auditeurs internes ne peuvent pas se servir du GIFMIS pour effectuer l'audit, ce qui signifie qu'ils ne peuvent voir certaines transactions que lors de l'évaluation à posteriori de l'audit, afin de traiter d'éventuelles anomalies qui auraient pu être corrigées à l'avance. En fait, les auditeurs internes n'ont pas encore reçu de formation sur le GIFMIS. L'un des chefs de l'audit interne a fait l'observation suivante :

*Lorsque le GIFMIS a été introduit, les comptables ont été formés sur la façon de saisir des données sur ce système. Mais nous n'avons reçu aucune formation sur la façon de procéder à un audit par le biais de ce système. Nous auditons à l'extérieur du système et souvent, lorsque nous demandons des impressions de transactions GIFMIS, nous constatons de nombreuses disparités par rapport à la documentation manuelle.*

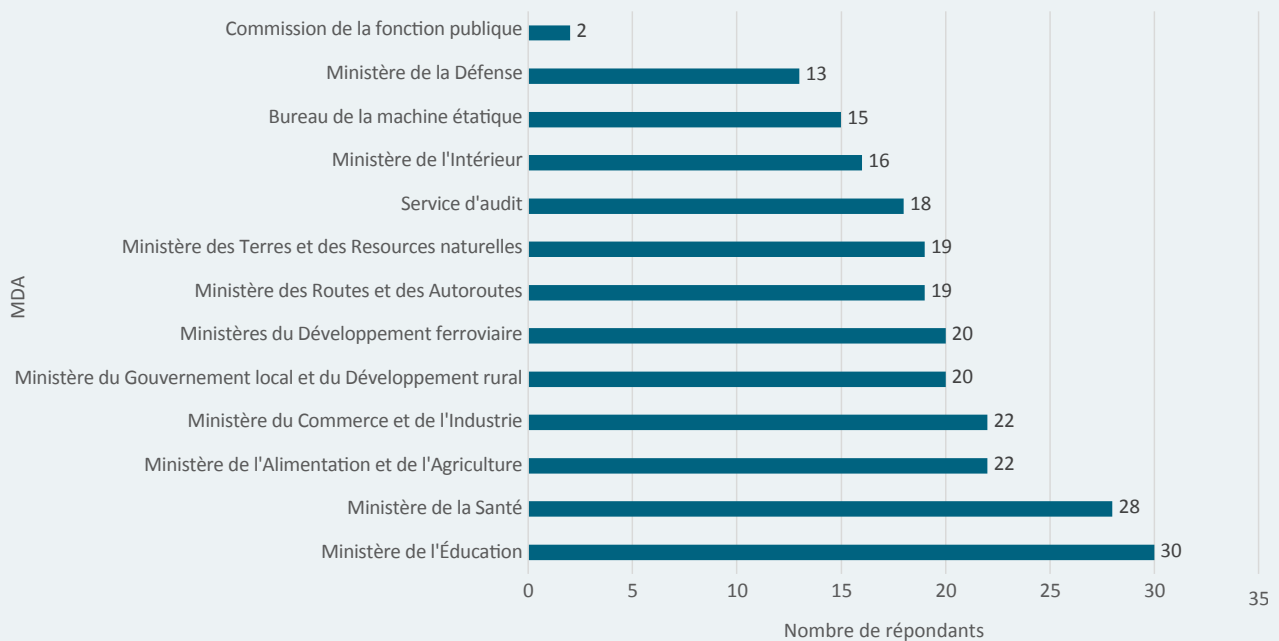
L'analyse présentée dans cette partie a montré que les unités d'audit interne demeurent des parties prenantes importantes pour assurer la responsabilité et renforcer les capacités de gestion budgétaire des MDA. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour doter ces unités des ressources dont elles ont besoin et de renforcer leurs capacités afin d'affirmer leur indépendance.

## 5 Compétences du personnel

Cette partie présente une analyse des données d'enquête recueillies auprès de fonctionnaires de principales institutions de GFP, y compris de divers ministères, du Bureau de la machine étatique, de la Commission de la fonction publique et du Service d'audit du Ghana, en mettant particulièrement l'accent sur les compétences du personnel. Cette partie a pour objectif de comprendre si les organisations du secteur public au Ghana disposent du personnel compétent nécessaire pour remplir leurs fonctions de budgétisation, de planification et de

gestion financière. L'analyse pose les bases pour apprécier les résultats des entretiens qualitatifs avec les informateurs clés qui ont évalué les compétences organisationnelles dans divers domaines, y compris la budgétisation, le suivi et l'évaluation, l'audit et la responsabilité. Au total, 245 répondants ont été échantillonnés pour l'enquête. La répartition des répondants entre les différentes organisations et leurs départements ou domaines d'activité respectifs est présentée respectivement aux Figures 5.1 et 5.2.

Figure 5.1 : Nom de l'institution



En ce qui concerne la répartition hommes-femmes de l'échantillon, la majorité des répondants étaient des hommes à 60 %, tandis que leurs homologues féminins représentaient 40 %. Cet échantillon reflète la sous-représentation relative des femmes dans les emplois du secteur formel au Ghana.

Bon nombre des répondant à l'enquête occupaient des postes de niveau intermédiaire à supérieur et avaient donc suffisamment d'expérience pour fournir des réponses éclairées pertinentes à l'étude (voir Figure 5.3).

Figure 5.2 : Nom de la division/du service/de l'unité

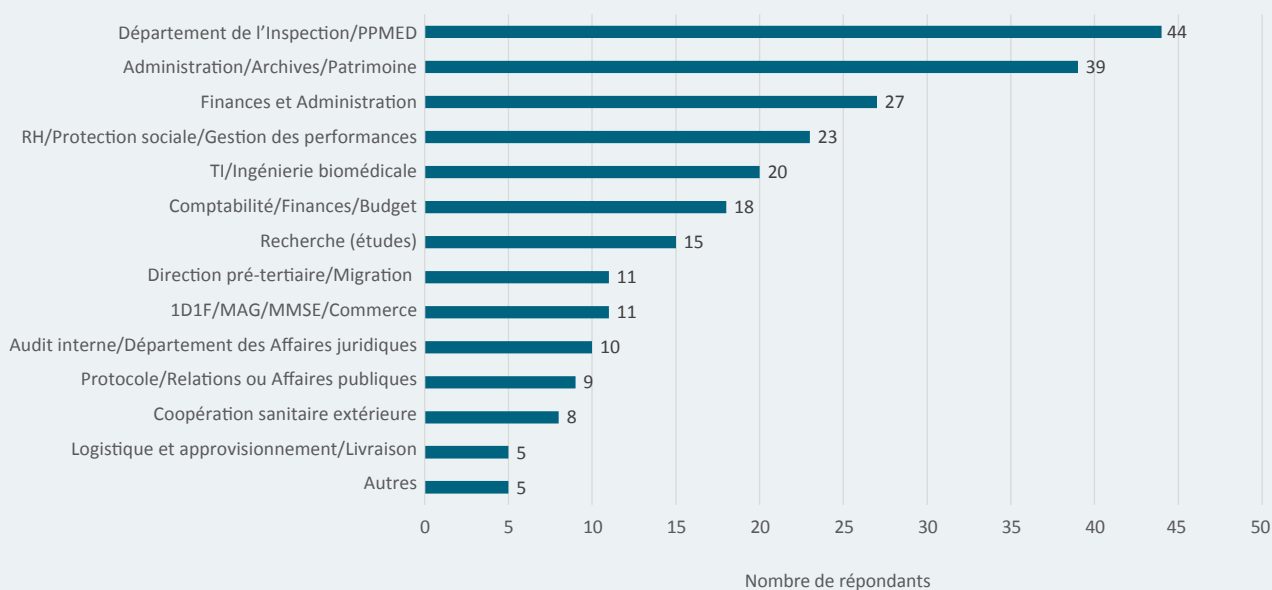


Figure 5.3 : Poste actuel du répondant

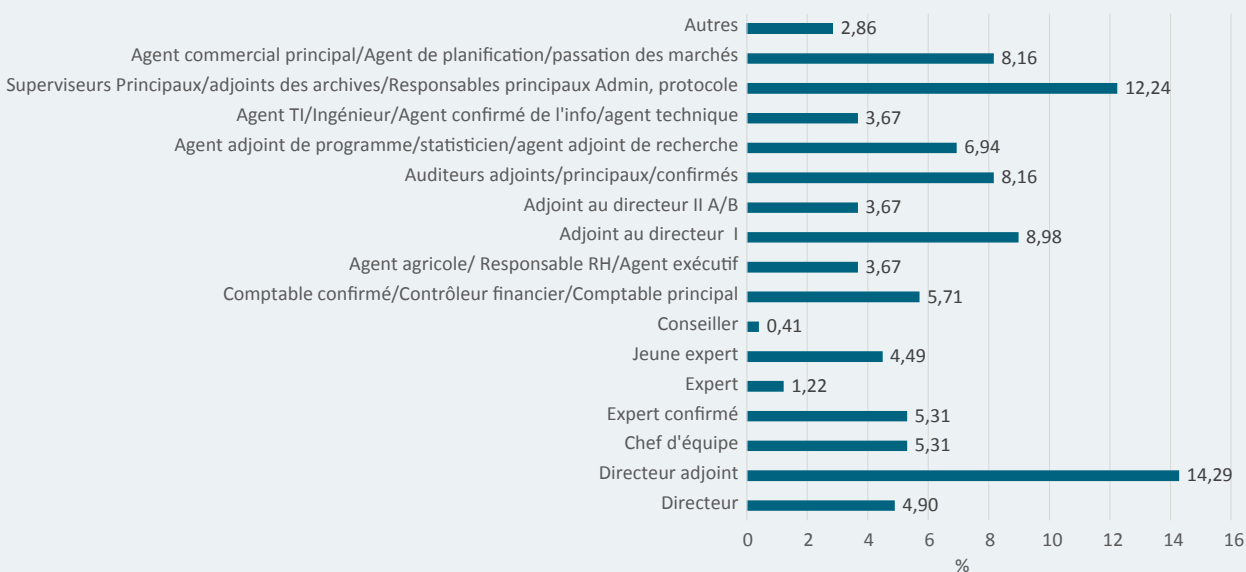


Figure 5.4 : Plus haut niveau d'études terminé

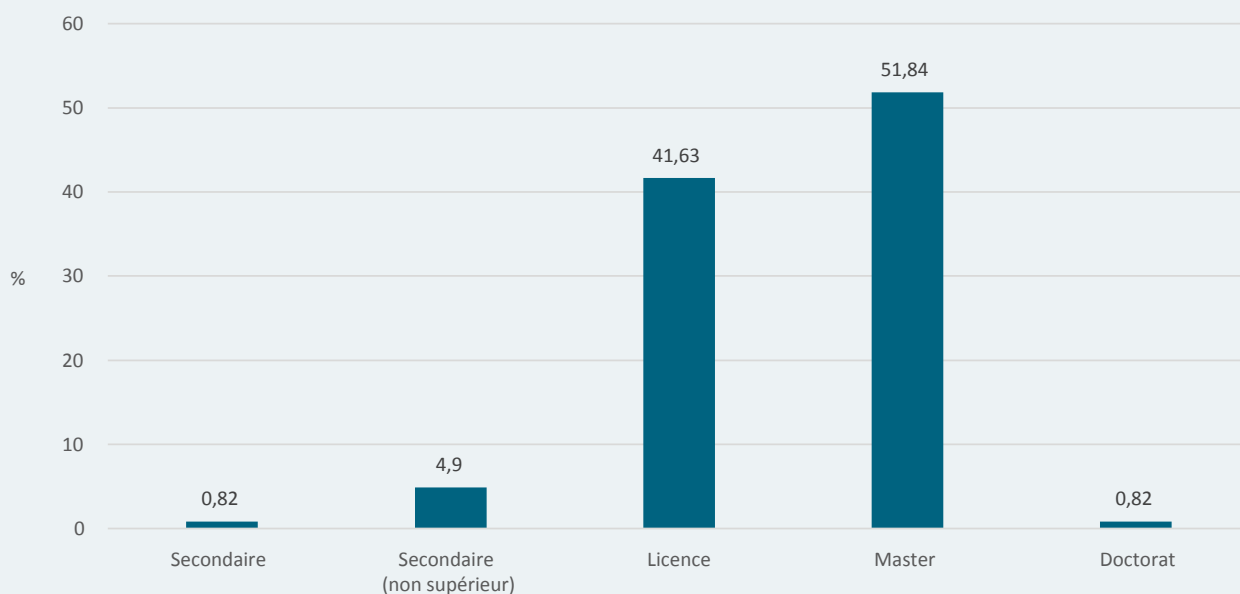
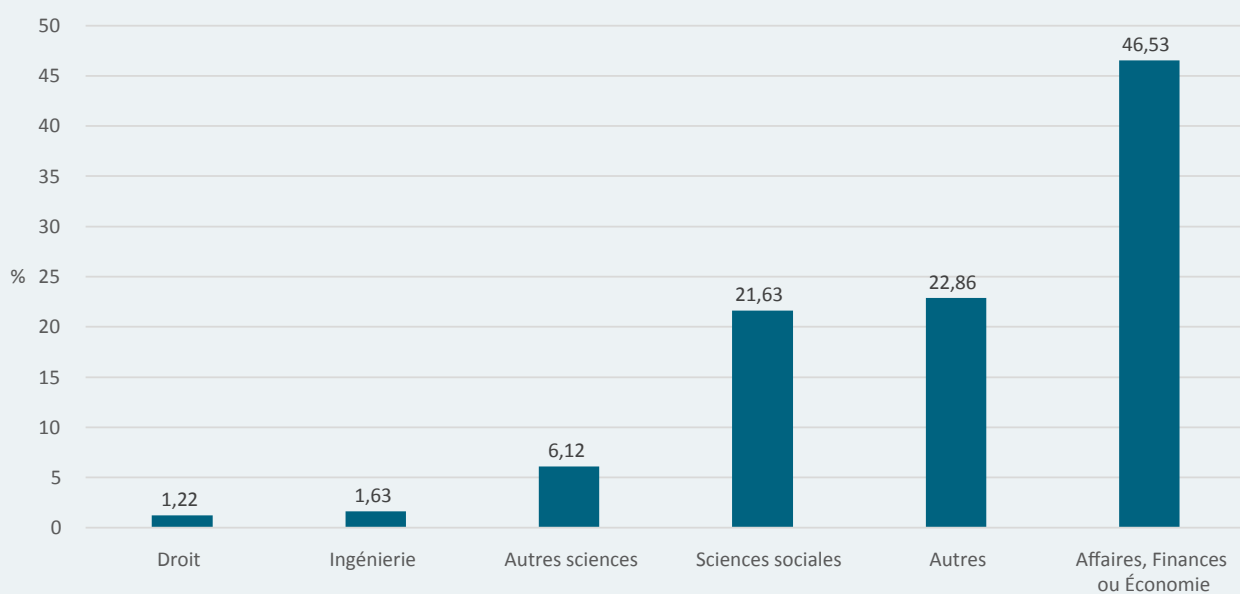


Figure 5.5 : Domaines d'étude avec la qualification d'éducation la plus élevée obtenue



*Cet échantillon reflète la sous-représentation relative des femmes dans les emplois du secteur formel au Ghana.*

”

En ce qui concerne les qualifications scolaires, plus de la moitié des répondants avaient une formation de second ou troisième cycle universitaire allant du master (51,84 %) au doctorat (0,82 %). Environ 42 % avaient au moins une licence. Le fait que près de 50 % des répondants aient suivi une formation formelle en affaires, en finances ou en économie indique qu'il existe une compréhension raisonnable des concepts clés de la gestion des finances publiques, bien que, comme nous le verrons plus loin dans le rapport, les qualifications universitaires ne garantissent pas toujours que le personnel possède les compétences nécessaires pour son rôle.

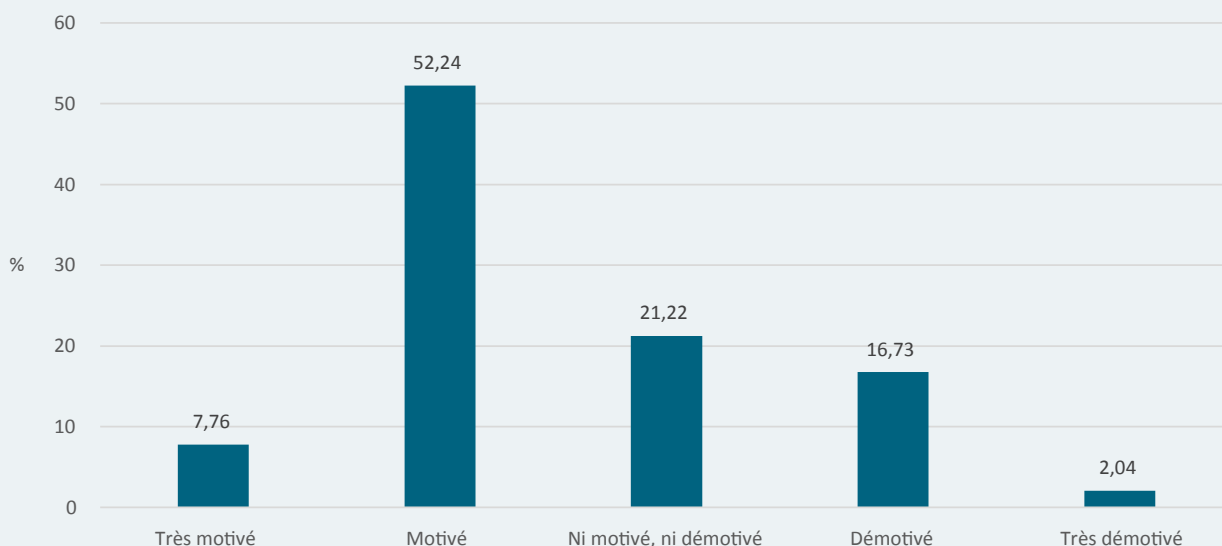
Pour analyser les compétences du personnel, nous distinguons trois éléments principaux, à savoir la motivation, les expertises et les ressources. Le Tableau 5.1 montre les dimensions utilisées pour mesurer les compétences du personnel pendant l'administration du questionnaire.

La motivation est un facteur important de la performance des employés. Pour évaluer si les répondants se sentaient motivés dans l'exercice de leurs fonctions, il leur a été demandé d'évaluer si le personnel au sein de leur organisation était motivé. La stratégie consistait à « éloigner » les répondants de l'évaluation de leur propre motivation afin de fournir un semblant d'objectivité dans leur réponse. Un peu plus de 60 % ont déclaré que leurs collègues étaient « motivés » ou « très motivés » dans l'exercice de leurs responsabilités. La majorité de ceux qui estimaient que les fonctionnaires de leur organisation étaient « démotivés » ou « très peu motivés » ont cité les « bas salaires » ou les « mauvaises conditions de travail » comme facteur clé. Les répondants à l'enquête et aux entretiens qualitatifs étaient assez unanimes sur le fait que l'absence d'un salaire adéquat proportionnel aux responsabilités associées à leur travail était un déterminant important de la motivation des employés.

**Tableau 5.1** : Dimensions des compétences du personnel

Dimension	Indicateur utilisé dans le rapport
<b>Motivation</b>	Perception du niveau de motivation des collègues
	Principale raison d'intégrer la fonction publique
	Opportunités de récompense et de développement (perfectionnement)
	Rotation du personnel
<b>Compétences</b>	Inadéquation des compétences au sein de l'unité
<b>Ressources</b>	Mentorat
	Possibilités de formation en cours d'emploi

**Figure 5.6** : À votre avis, dans quelle mesure le personnel de votre unité, se sent-il motivé à exercer ses responsabilités ?



Afin de mieux comprendre si les salariés des institutions de GFP se sentaient incités à exercer efficacement leurs responsabilités, l'enquête a demandé quelle était leur principale motivation à rejoindre leur organisation respective. La majorité, soit 30 % des répondants, a mentionné les « offres d'emploi », tandis que 18,78% ont déclaré que « c'était le seul emploi disponible ». Seul à peu près un cinquième des répondants étaient principalement motivés par un « intérêt pour le travail de l'organisation ». La pertinence de ces résultats est encore amplifiée lorsque l'on regarde au-delà des organisations actuelles des répondants et que l'on considère la motivation initiale d'intégrer le secteur public (ou la fonction publique) dans son ensemble. Près de 50 % d'entre eux ont admis que le secteur public était soit le seul emploi à leur disposition, soit l'emploi offrant la meilleure sécurité d'emploi. Moins de 20 % ont cité une meilleure rémunération, de meilleures possibilités de formation ou de meilleures perspectives d'avancement professionnel comme leur motivation à rejoindre le secteur public.

Examinées de près, ces réponses révèlent une constatation intéressante qui a des implications sur la mesure dans laquelle les répondants sont motivés à assumer leurs responsabilités dans ces organisations. Par exemple, la référence aux affectations indique qu'une fois que les répondants intègrent la fonction publique, ils sont affectés à leur organisation par l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire qu'ils se retrouvent dans ces organisations par défaut, et non par choix. Comme nous l'avons noté dans l'aspect qualitatif du rapport, certains des informateurs clés ont remis en question de telles affectations de la part du Bureau du chef de la fonction publique qui, selon eux, n'a pas recours aux besoins spécifiques en ressources humaines de ces organisations. Ce point est encore plus apprécié lorsqu'on le considère dans le contexte où le recrutement dans la

fonction publique est un exercice largement centralisé, ce qui signifie que de nombreuses organisations, y compris celles échantillonnées pour cette étude, ont un contrôle très limité sur les personnes qui leur sont affectées, comme le montre la citation ci-dessous d'un informateur clé :

*La fonction publique vous recrute et vous affecte à un poste. Il faut travailler avec eux... Certains progresseront rapidement dans leur carrière, d'autres non, parce qu'ils sont coincés dans leur domaine d'expertise et qu'il est difficile de changer de rôle dans des domaines dans lesquels ils veulent travailler.*

Outre le fait de déterminer la motivation des répondants à rejoindre leur organisation respective du secteur public, l'enquête comprenait également des questions visant à savoir s'ils étaient motivés au travail. On a d'abord demandé aux répondants s'ils avaient reçu une certaine forme de reconnaissance pour leurs bonnes performances et, dans l'affirmative, quelle était la nature de cette reconnaissance. Environ 60 % ont répondu qu'ils recevaient une reconnaissance verbale de la part de leurs supérieurs, tandis que 20 % ont indiqué que la reconnaissance n'était guère une norme dans leur organisation. La proportion de répondants ayant bénéficié d'ajustements à la hausse de leur rémunération ou d'avancements (de promotions) était insignifiante, oscillant respectivement autour de 4 % et de 1 %. Les promotions sont l'une des formes de récompense ou de motivation les plus recherchées dans les organisations des secteurs public et privé, notamment parce qu'elles entraînent un certain ajustement des avantages (y compris des salaires) et une amélioration du statut des salariés. Malgré cela, près de 70 % des répondants ont déclaré que la voie la plus sûre vers la promotion n'était pas les bonnes performances en soi, mais plutôt la longévité/les années d'expérience.

Figure 5.7 : Selon vous, quelle est la principale raison du manque de motivation au sein de votre unité ?

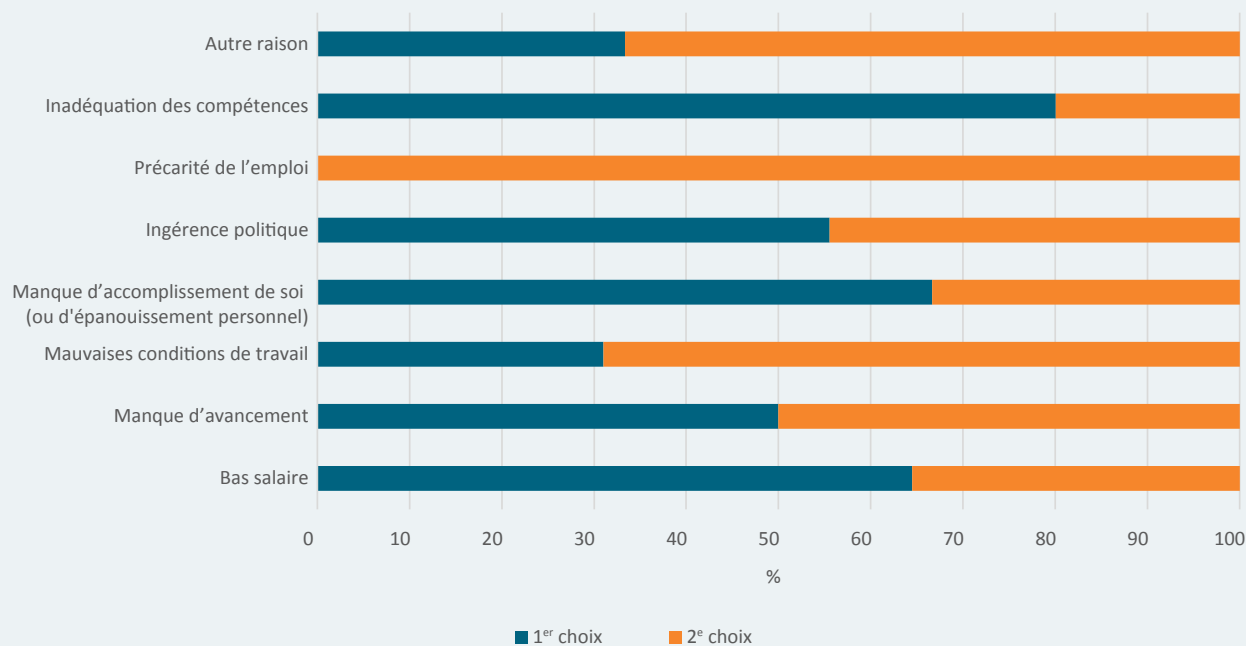


Figure 5.8 : Quelle est la principale raison pour laquelle vous avez rejoint le secteur public ?

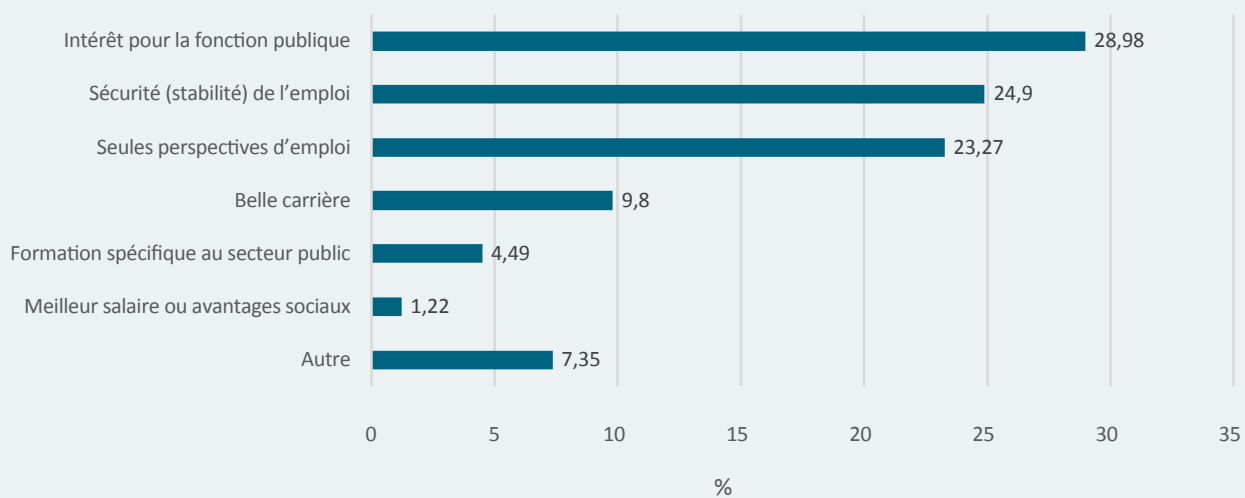


Figure 5.9 : Quelle a été la principale raison pour laquelle vous avez rejoint cette organisation particulière ?

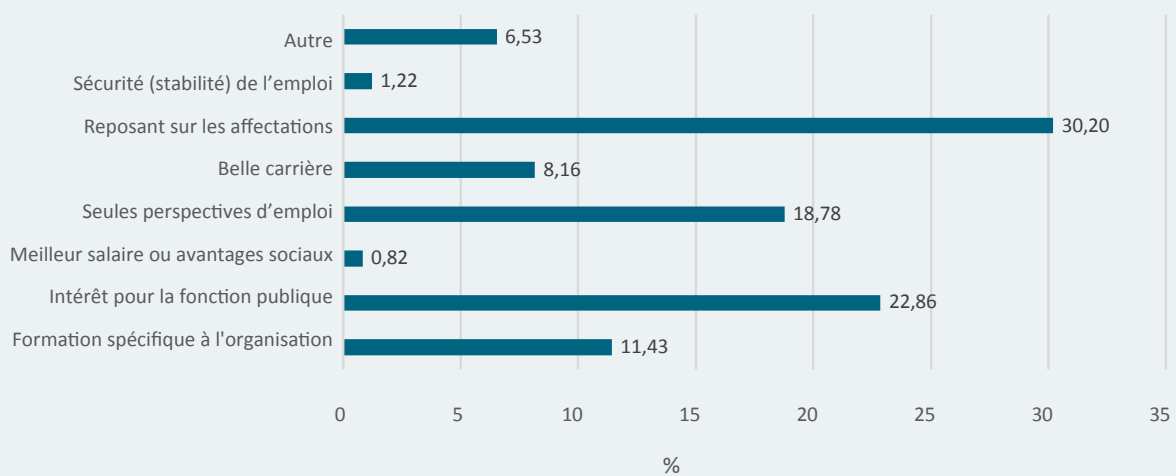




Figure 5.10 : Votre salaire et vos avantages sociaux sont-ils suffisants pour couvrir vos dépenses ordinaires ?

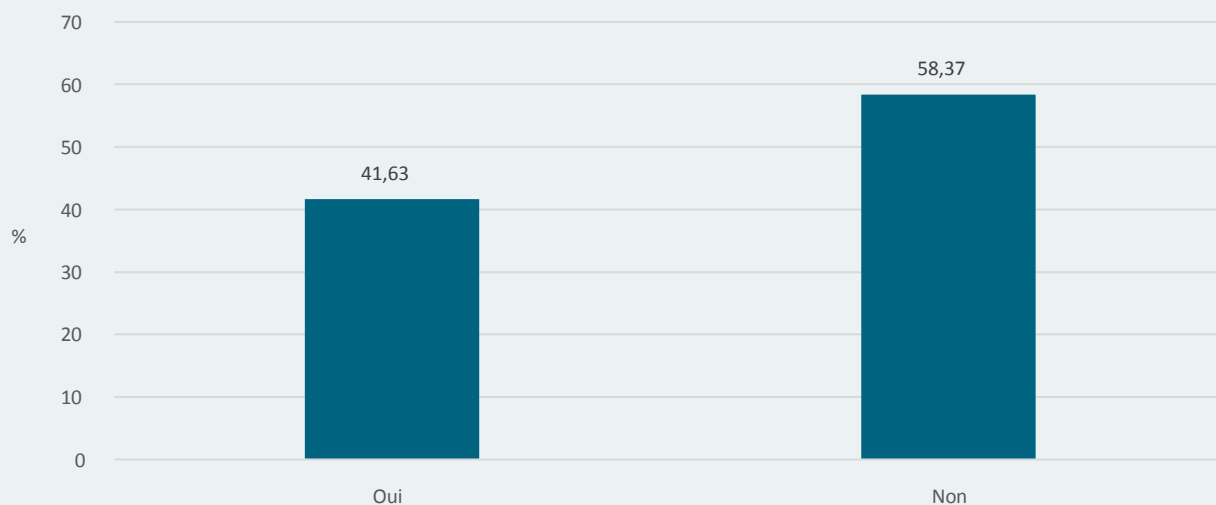
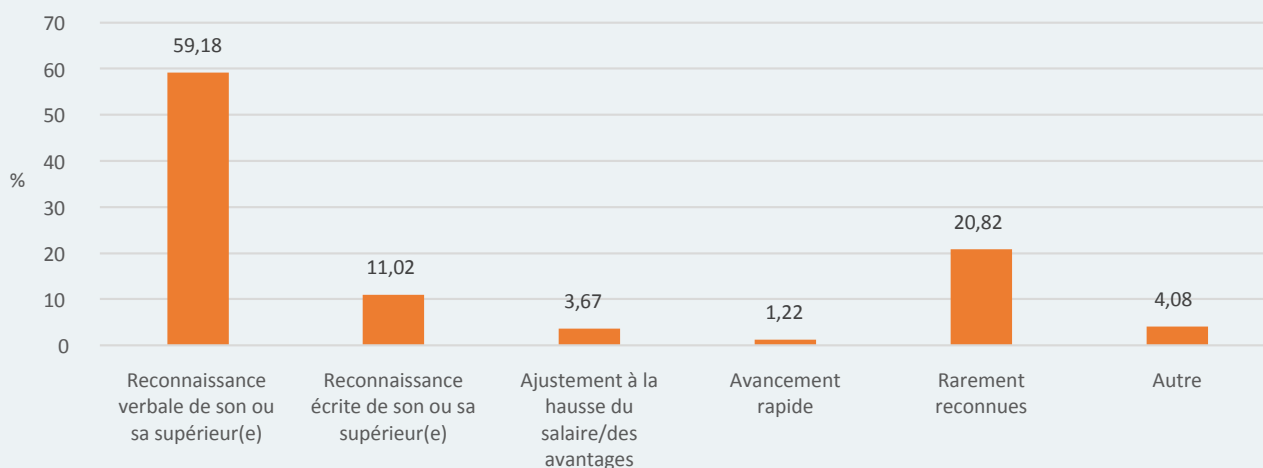


Figure 5.11 : Quel genre de reconnaissance recevez-vous habituellement pour de bonnes performances ?



*Près de 70 % des répondants ont déclaré que la voie la plus sûre vers la promotion n'était pas les bonnes performances en soi, mais plutôt la longévité/les années d'expérience.*

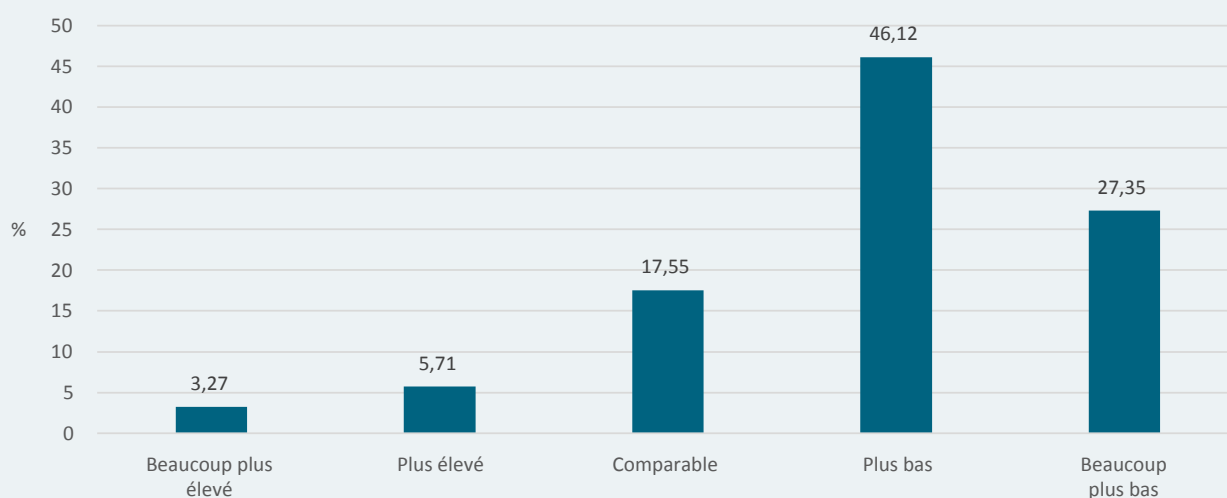
”

Concomitamment, plus de 70 % des répondants croyaient que leur salaire de base était inférieur ou beaucoup plus bas que celui de leurs homologues ayant une expérience et des compétences comparables dans le secteur privé. Il est à noter que la disparité des revenus et l'insatisfaction qui en découle n'étaient pas seulement typiques de l'écart entre le secteur public et le secteur privé, mais aussi d'un phénomène du secteur public. En effet, plus de la moitié des répondants estimaient que leur traitement (salaire) se comparait moins favorablement aux gains d'autres agents publics exerçant des fonctions similaires aux leurs. Près de 60 % considéraient que leur salaire et leurs avantages sociaux n'étaient pas suffisants pour couvrir leurs dépenses ordinaires. C'est la

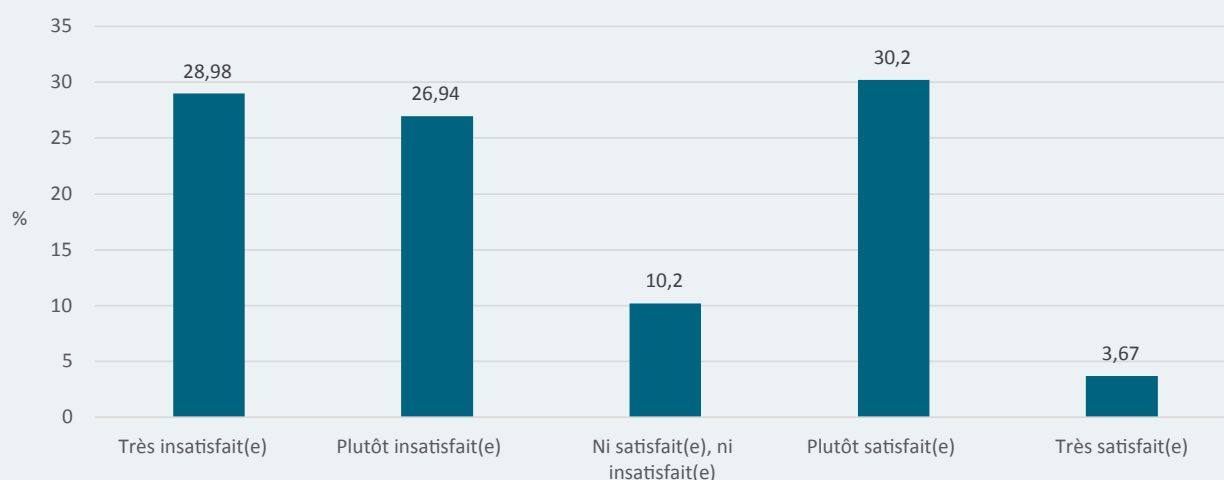
raison pour laquelle, le personnel le plus qualifié dans la plupart des organisations de la fonction publique est toujours à la recherche de meilleures opportunités d'emploi ailleurs, tandis que les MDA sont difficilement en mesure d'attirer et de retenir le meilleur personnel pour compléter leurs forces. Un haut fonctionnaire a fait remarquer :

*Dans l'ensemble du secteur public, nous avons les effectifs, mais nous n'avons pas les compétences requises pour faire notre travail efficacement. Le problème est que le personnel le plus qualifié ne reste normalement pas en raison de la faible rémunération offerte par la fonction publique.*

**Figure 5.12 :** Comment compareriez-vous votre traitement de base à celui d'employés du secteur privé ayant une expérience, une formation et des responsabilités à peu près similaires ?



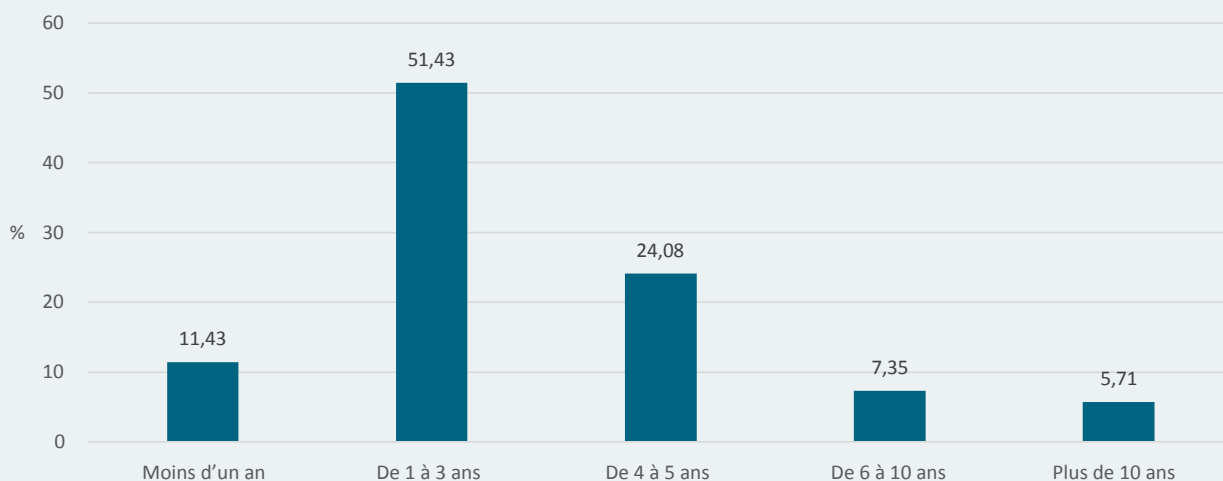
**Figure 5.13 :** Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de votre salaire et de vos avantages sociaux actuels par rapport aux salaires d'autres fonctionnaires s'acquittant de tâches similaires dans d'autres agences du secteur public ?



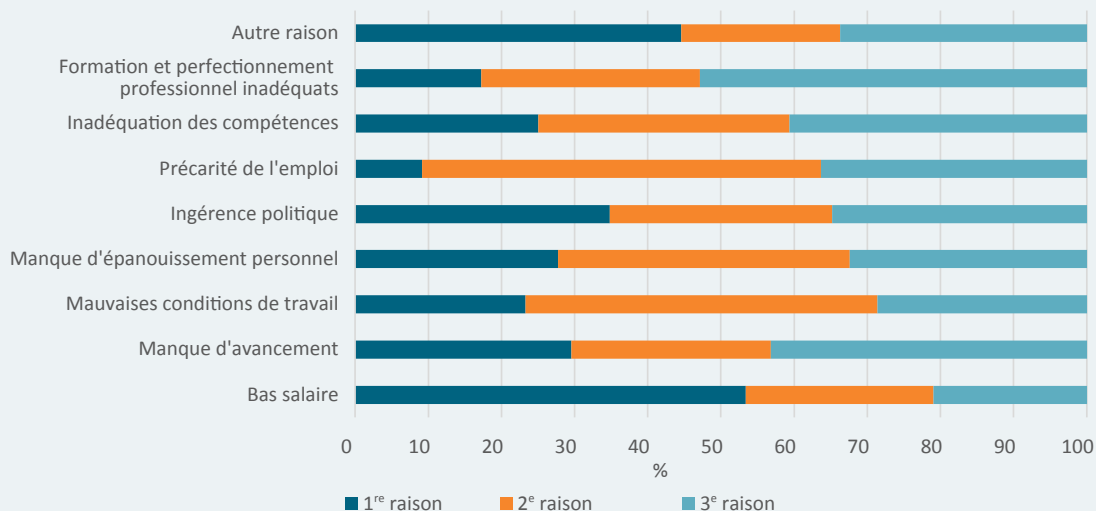
Compte tenu de ces résultats, il semble quelque peu paradoxal que 43,67 % des répondants estiment qu'il existe un fort potentiel de développement professionnel au sein de leur organisation, tandis que 61,22 % et 19,18 % se disent respectivement globalement « plutôt satisfait(e)s » et « très satisfaits » de leur emploi. Pourtant, ces réponses semblent insignifiantes lorsqu'on les compare aux données probantes selon lesquelles, s'ils en avaient la possibilité, de nombreux répondants quitteraient la fonction publique en général et leur organisation en particulier pour de meilleures opportunités d'emploi. Alors que 11,43 % prévoyaient de quitter leur organisation dans moins d'un an, plus de 50 % n'étaient pas disposés à rester dans leur organisation au-delà de trois ans. En ce qui concerne spécifiquement leurs autres options ou préférences en matière de plan de sortie, seuls 13,47 % espéraient rejoindre une autre organisation du secteur public, la majorité cherchant à créer leur propre entreprise (42,04 %),<sup>16</sup> à travailler dans le secteur des ONG

ou des organisations internationales de développement (21,22 %) ou à trouver un emploi dans le secteur privé (8,57 %). Entre autres, les bas salaires, les mauvaises conditions de travail, le manque d'accomplissement de soi (d'épanouissement personnel) et l'ingérence politique<sup>17</sup> étaient les principales raisons mentionnées par les répondants de vouloir quitter leur organisation. Ces résultats ne sont pas de bon augure pour le maintien en poste du personnel, de sorte que les organisations peuvent se voir refuser l'expertise, l'expérience et la mémoire institutionnelle requises pour mener à bien leur mandat. Plus particulièrement pour nos besoins à ce stade, les taux élevés de rotation du personnel résultant d'un manque de motivation ou d'une motivation limitée ont des implications négatives pour les compétences en gestion des finances publiques au sein des organisations échantillonnées pour cette étude et au sein de la fonction publique ghanéenne en général.

**Figure 5.14 :** Combien de temps souhaiteriez-vous rester à votre poste actuel au sein de votre organisation actuelle ?



**Figure 5.15 :** Si vous deviez quitter votre organisation actuelle, quelles seraient vos trois principales raisons de le faire ?



16 Cette réponse semble raisonnable étant donné que la plupart des répondants ont reconnu qu'il y avait peu de possibilités à l'extérieur de la fonction publique, ce qui indique qu'ils ont intégré la fonction publique par nécessité ou en dernier recours.

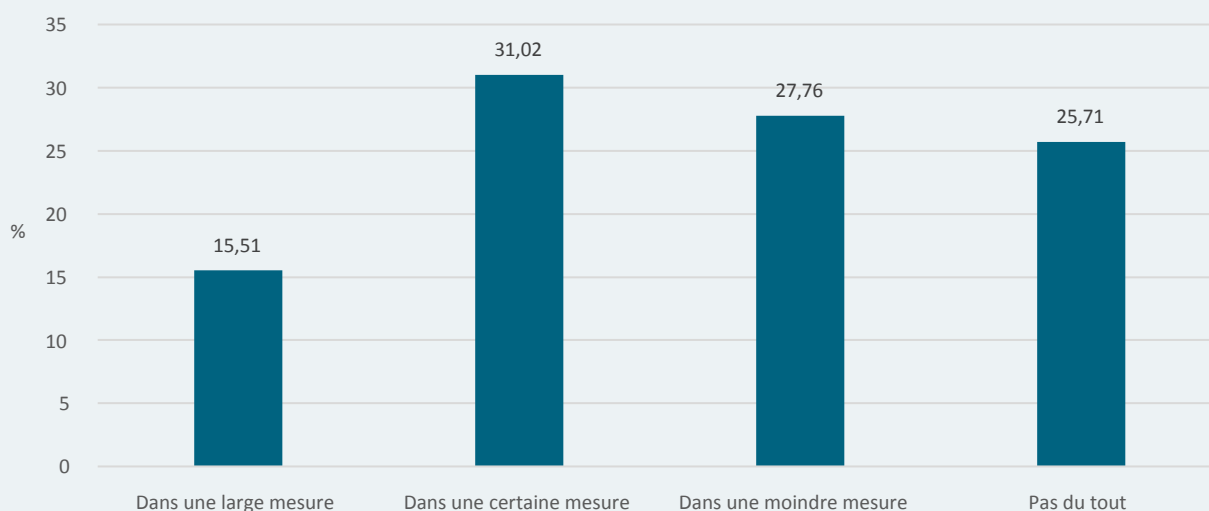
17 Les entretiens avec les informateurs clés ont révélé que l'ingérence politique joue un rôle crucial, sinon le plus important, dans la détermination ou la modération des compétences institutionnelles en matière de gestion des finances publiques et des performances du secteur public en général.

La plupart des responsabilités qui ont des incidences sur la qualité de la gestion des finances publiques exigent des compétences et des aptitudes particulières, ce qui signifie que le personnel occupant des postes au sein des ministères, départements et unités chargés de remplir ces rôles, doit avoir la formation académique et professionnelle requise, ainsi que l'expérience en cours d'emploi pour être efficace et efficient. Les répondants semblaient divisés, même si ce n'était pas de manière égale, quant à la mesure dans laquelle les performances de leur organisation pourraient être impactées négativement par l'affectation des mauvaises personnes aux postes. Alors qu'environ 47 % des répondants étaient convaincus que les performances de leur organisation avaient souffert d'une inadéquation du personnel et des rôles, environ 53 % d'entre eux pensaient le contraire. Comme nous l'avons noté précédemment, le fait que de nombreuses

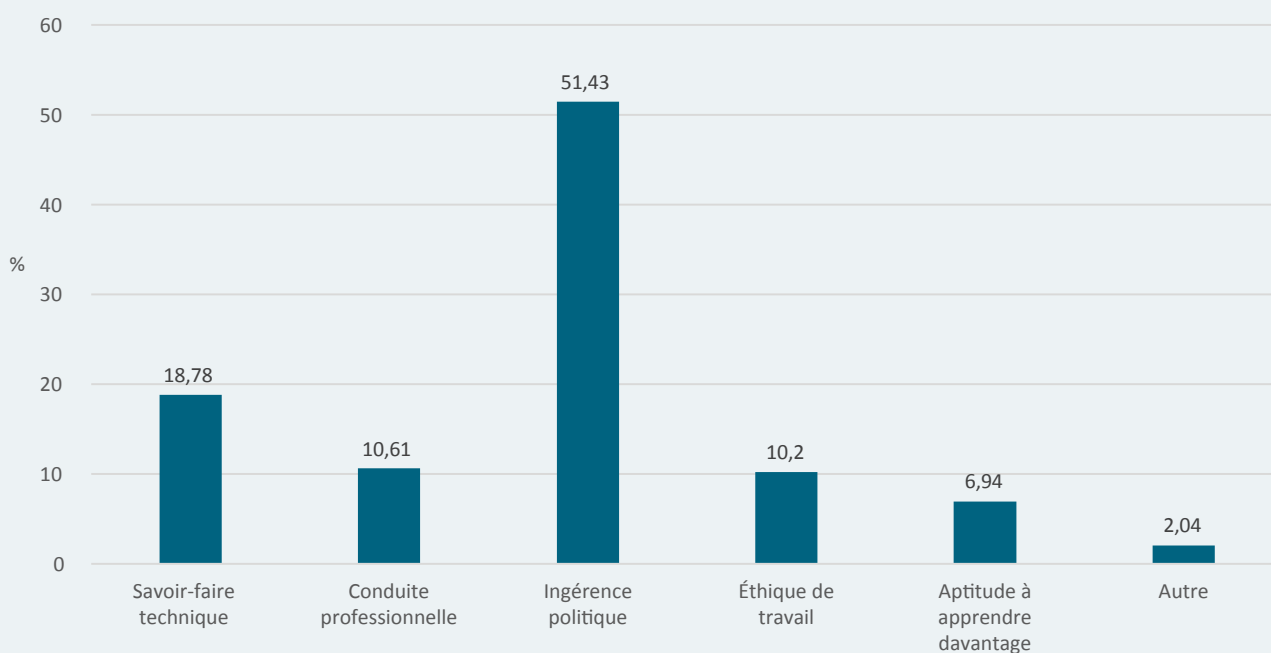
organisations du secteur public n'ont qu'un contrôle limité ou inexistant sur les personnes recrutées ou qui leur sont affectées, signifie qu'elles doivent parfois se contenter d'un personnel moins qualifié qui doit consacrer plus de temps à apprendre sur son lieu de travail.

Cependant, il importe de noter, que si les résultats ci-dessus soulignent la nécessité de rationaliser le processus de recrutement et d'affectation pour améliorer les compétences du personnel et institutionnelles, il est prouvé que certaines organisations, y compris le MoFEP, disposent d'un personnel hautement compétent. Le défi des performances a donc, dans de nombreux cas, peu à voir avec le fait de disposer de moins de personnel qualifié, mais plutôt avec d'autres facteurs tels que les contraintes de ressources et l'ingérence politique, comme l'illustre la figure ci-dessous.

**Figure 5.16 :** Dans quelle mesure pensez-vous que les performances de votre unité ont été entravées par le fait de ne pas avoir les bonnes personnes aux bons postes ?



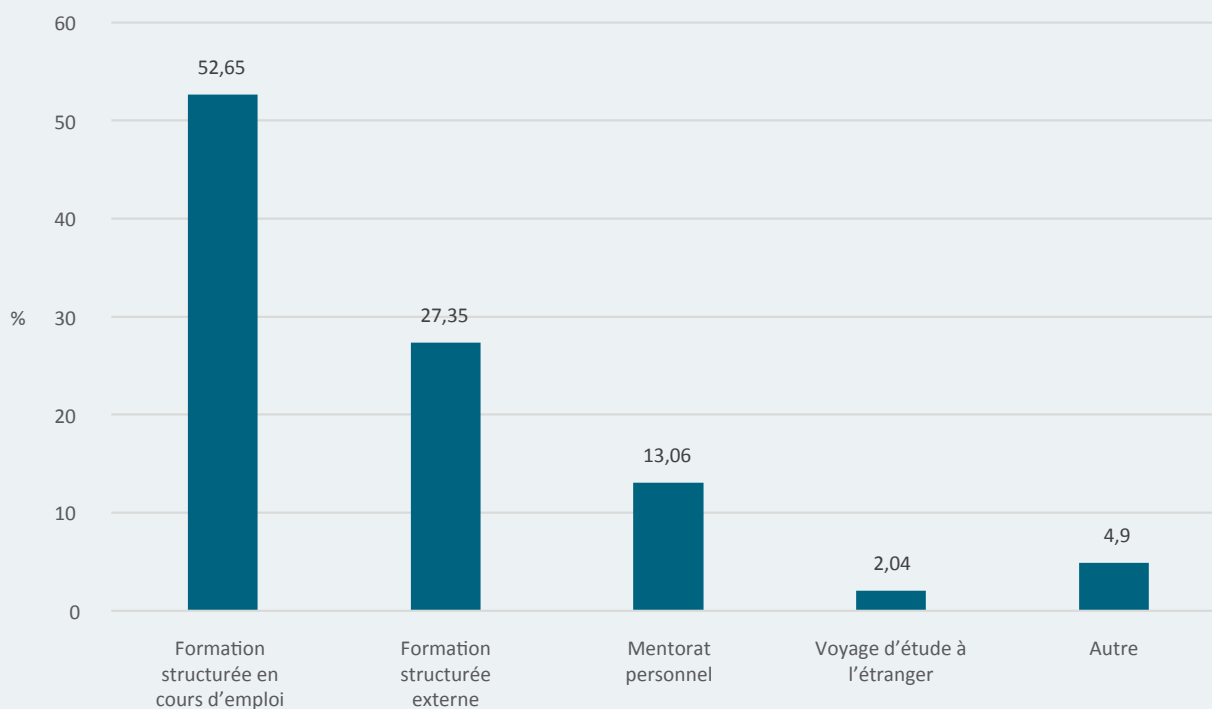
**Figure 5.17 :** Selon vous, quel est l'aspect de capacité le plus faible des fonctionnaires dans votre domaine de travail ?



L'analyse des données de l'enquête a révélé des indications sur les moyens d'améliorer les compétences du personnel impliqué dans les rôles de GFP. À cet égard, les formations interne et externe structurées ont été considérées comme les meilleures voies, suivies du mentorat personnel. Ce constat est d'autant plus important, compte tenu du peu de données probantes sur l'impact direct du transfert de

connaissances par des consultants externes parfois déployés dans ces organisations. D'autre part, nous reconnaissons qu'une proportion importante de répondants a déclaré avoir eu des mentors professionnels lorsqu'ils avaient rejoint leur organisation, bien qu'il soit difficile de savoir si cette disposition a été officiellement institutionnalisée et examinée pour les résultats souhaités.

**Figure 5.18 :** Quel est le mode le plus efficace de renforcement des capacités , dans votre domaine de travail ?



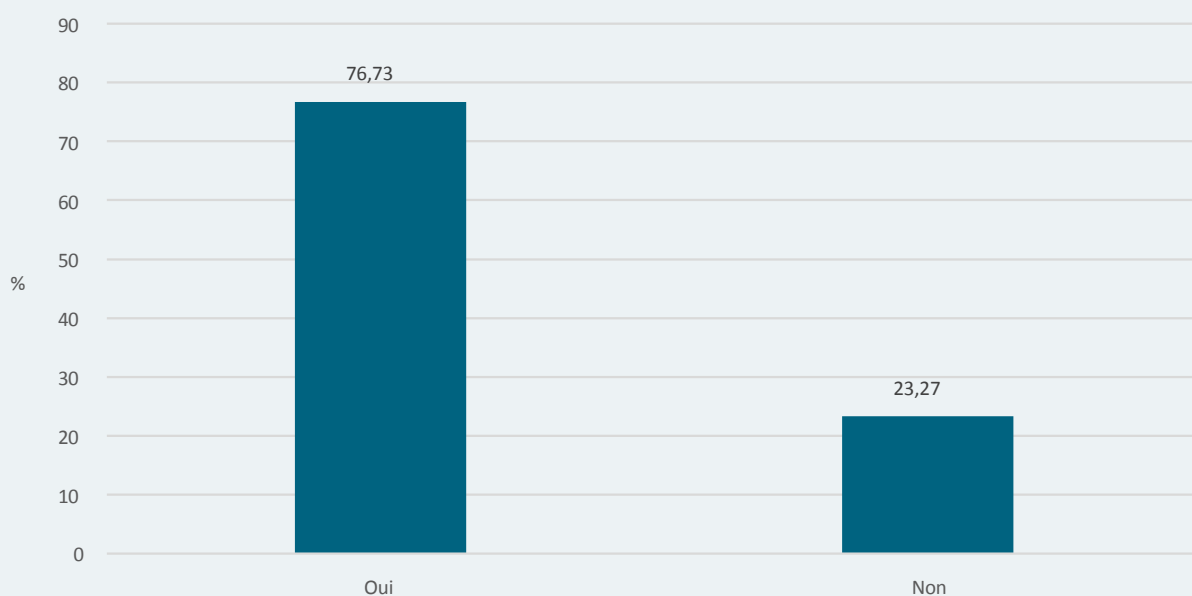
*Les formations interne et externe structurées ont été considérées comme les meilleures voies, suivies du mentorat personnel.*

”

En résumé, la plupart des fonctionnaires interrogés semblent satisfaits de leur emploi, du fait en grande partie que peu d'options à l'extérieur de la fonction publique s'offrent à eux. Même si, les perceptions de faible motivation sont répandues, les récompenses et les possibilités de développement sont limitées et le roulement du personnel reste un défi. L'une des principales préoccupations concernant la capacité des MDA d'assumer des fonctions dans le cycle budgétaire a trait à la disponibilité et à la qualité des ressources humaines. Au ministère des Terres et des Ressources naturelles, par exemple, le chef du budget était le seul fonctionnaire du budget en poste, ce qui soulève des questions quant à la manière dont les unités chargées du budget pouvaient

apporter l'appui nécessaire à d'autres centres de coût tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère. Bien que certains MDA signalent la disponibilité d'un grand nombre d'effectifs, certains étant même en sureffectifs, beaucoup ne disposent pas d'un personnel adéquat car la combinaison des compétences requises fait défaut. La situation était assez courante dans les unités d'audit interne ainsi que dans celles chargées de la budgétisation, où certains centres de coût ne disposent pas de fonctionnaires du budget qui pourraient guider la direction dans la préparation de ses projets de budget. Cette situation se traduit souvent par un décalage entre les projets de budget des différentes unités et du bureau principal du budget.

**Figure 5.19** : Est-ce qu'un collègue confirmé vous a servi de mentor professionnel (vous a encadré professionnellement) lorsque vous avez débuté à votre poste actuel ?



## 6 Écosystème de réforme

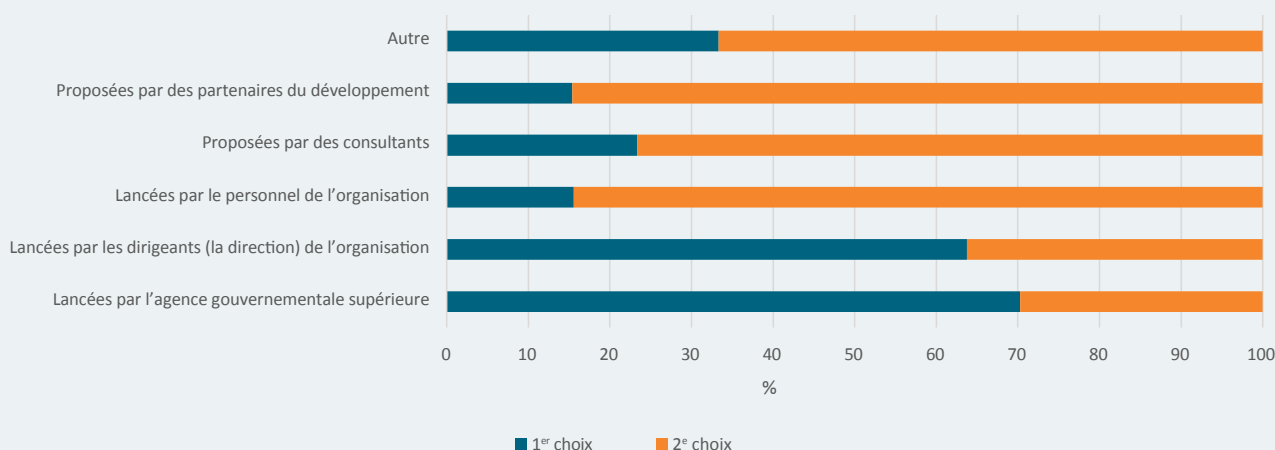


L'un des principes les plus établis dans le cadre des performances organisationnelles ou de la pratique du développement est que les politiques ou les stratégies devraient probablement réussir si leur formulation et leur mise en œuvre impliquent la contribution des utilisateurs finaux ou des personnes chargées de la mise en œuvre. En bref, pour que les initiatives de réforme de la GFP au sein des organisations échantillonnées atteignent les résultats souhaités, les fonctionnaires doivent se les approprier. C'est la raison pour laquelle, notre enquête comprenait des questions qui échantillonnaient les opinions des fonctionnaires sur l'écosystème de réforme des organisations au sein desquelles ils travaillent. Un facteur déterminant de l'appropriation au sein des organisations concerne l'initiateur des idées de réforme. Plus de la moitié des répondants ont déclaré que les nouvelles idées sont souvent l'idée personnelle de la direction de leur organisation respective, tandis que 34,6 % ont indiqué que des agences gouvernementales supérieures étaient responsables de telles initiatives. Seules 5 % des nouvelles pratiques seraient dirigées par des consultants ou

des partenaires du développement, ce qui semble indiquer que les responsables de la GFP exercent un contrôle important sur l'orientation de ces organisations. Toutefois, il convient de souligner que très peu de répondants ont mentionné que les réformes sont lancées par le personnel de leur organisation respective, bien que celui-ci soit souvent plus conscient des goulets d'étranglement au sein de leur organisation.

L'efficacité et l'efficience des institutions de GFP ne dépendent pas seulement de nouvelles idées, mais aussi de la possibilité de changer ou de remplacer des systèmes et des pratiques moins fonctionnels. Interrogés sur les moyens qui permettent ces changements, près de 80 % des répondants ont noté que leur organisation avait souvent eu recours à des révisions (ou revues) internes. Moins de 10 % des répondants ont suggéré que les systèmes inefficaces sont rarement réformés. Cette réflexion peut suggérer que les institutions de GFP peuvent être proactives en s'assurant qu'elles sont sur la bonne voie pour remplir leur mandat.

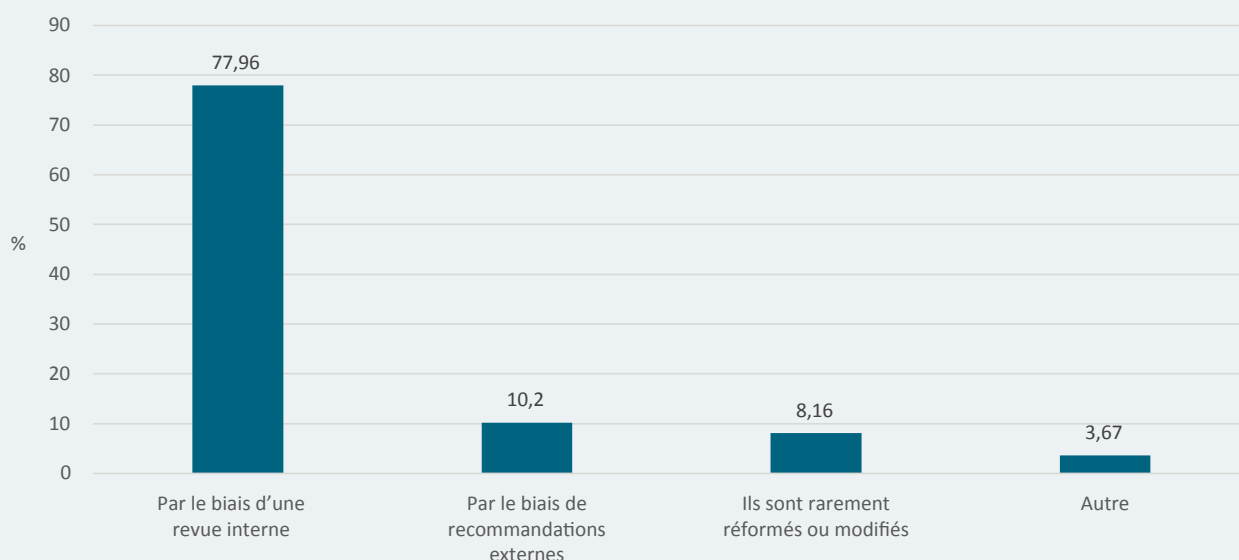
**Figure 6.1** : Comment les nouvelles idées et pratiques sont-elles normalement introduites dans votre environnement de travail ?



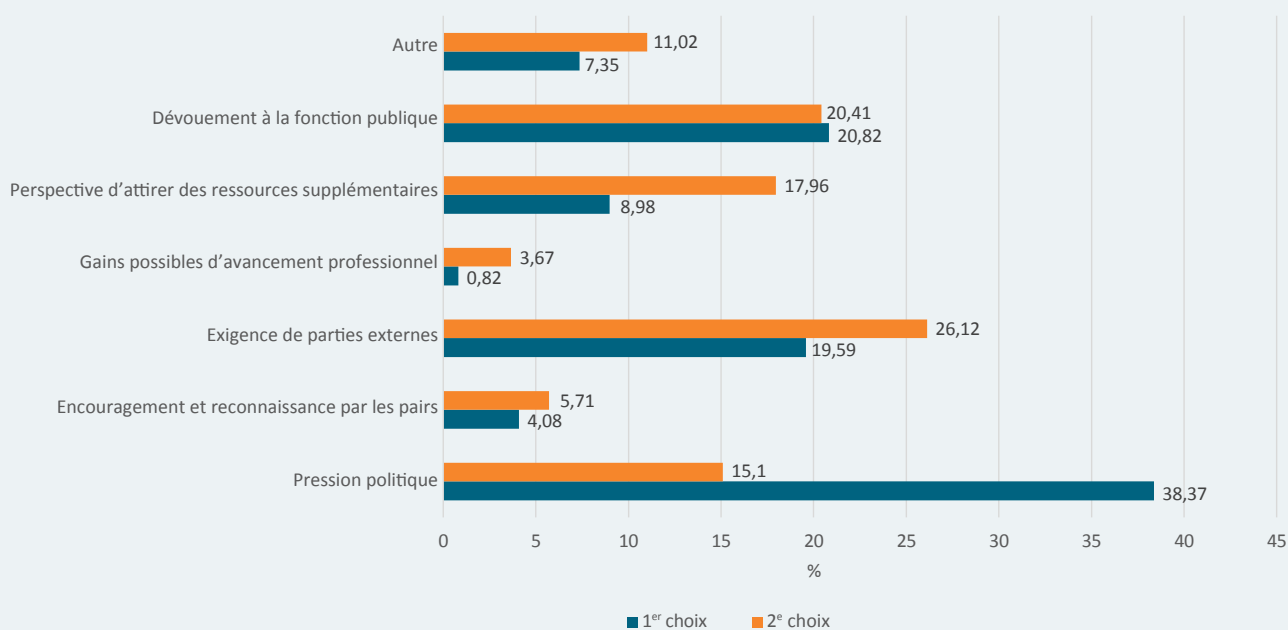
Malgré cela, certaines mises en garde méritent d'être notées. L'analyse souligne une contradiction apparente parce qu'une proportion importante des répondants a estimé que, bien que les idées de réforme puissent être courantes, la motivation la plus importante pour les responsables de mener de telles initiatives est la pression politique et les exigences des parties ou partenaires externes. Quelques exemples notables ont

trait à l'introduction du GIFMIS, à l'adoption de la LGFP et de la LRB, qui répondaient principalement aux exigences des donateurs comme le Fonds monétaire international. Par conséquent, on est en droit de se demander si les institutions de GFP ont réellement le contrôle des initiatives de réforme à introduire, de la manière de les introduire et du moment de le faire.

**Figure 6.2 :** Quel est le processus le plus courant dans votre unité, lorsque des systèmes et des pratiques inefficaces sont réformés ou modifiés ?



**Figure 6.3 :** Selon vous, qu'est-ce qui motive généralement vos responsables à introduire ou à essayer une nouvelle idée ou pratique ?





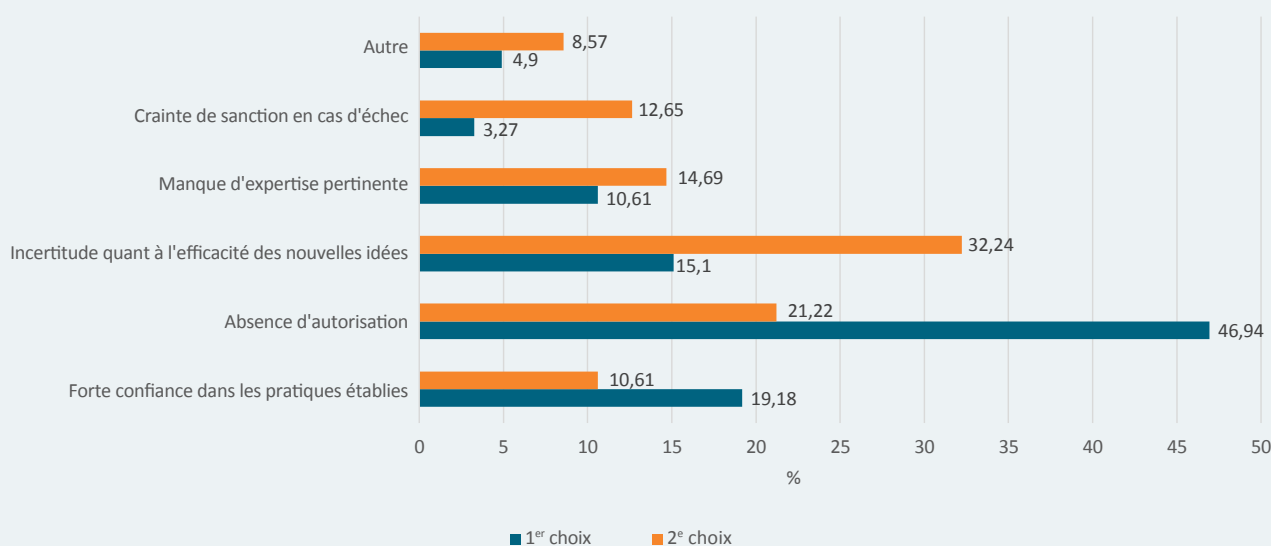
La reconnaissance du fait que des changements peuvent être nécessaires, qu'ils émanent de la direction de l'organisation ou de parties prenantes externes, n'est pas une condition suffisante pour garantir l'introduction de nouvelles idées. L'analyse de l'enquête montre qu'il existe parfois des obstacles à la mise en œuvre de ces initiatives. En particulier, la plupart des répondants estiment que les fonctionnaires de la GFP n'ont parfois pas l'autorisation d'introduire des initiatives, tandis que d'autres pensent que la possibilité de perturber le statu quo avec des initiatives qui peuvent être expérimentales décourage au mieux la direction de l'organisation dans un contexte où les agents publics sont souvent peu enclins à prendre des risques. Ce point est également étayé par l'observation selon laquelle la « démotivation pour les réformes futures », l'« enquête menée par les autorités supérieures » et l'« inefficacité due à l'annulation de la réforme » sont les retombées les plus courantes d'initiatives ratées au sein des organisations échantillonnées pour cette évaluation. Il semble donc raisonnable d'en déduire que les responsables de la GFP sont plus réceptifs à la révision des stratégies existantes sur la base des expériences de mise en œuvre et de l'enrichissement mutuel des idées qu'à l'introduction d'initiatives de réforme globales ou significatives qui sont visiblement différentes de ce à quoi ils sont habitués.

Si la capacité interne des institutions de GFP est importante, elle doit également être complétée par des ressources financières et logistiques, ainsi que par l'expertise technique des parties prenantes extérieures à ces organisations. La majorité des répondants à l'enquête (75,1 %) a reconnu que les moyens les plus importants qui leur permettait de

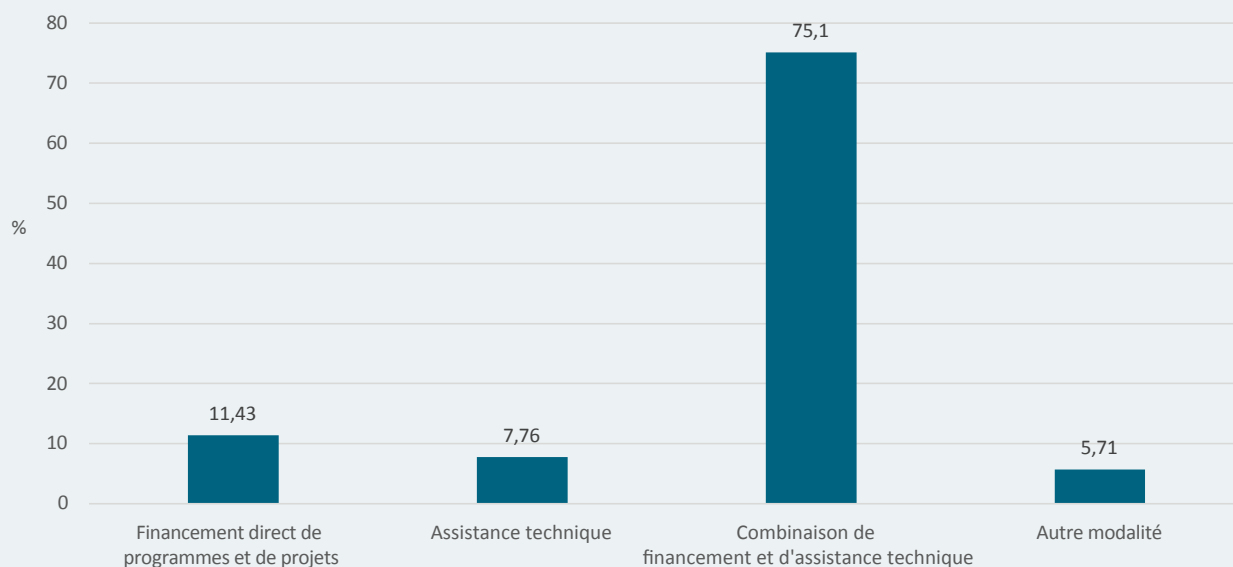
bénéficier des partenaires de développement étaient le financement et l'expertise. Il s'avère que des consultants externes ou du personnel détaché participent parfois à des initiatives de réforme, l'espoir étant qu'ils puissent fournir un appui technique ou, dans certains cas, veiller à ce que les attentes des parties prenantes externes soient également satisfaites. Cela dit, des questions de durabilité se posent en ce qui concerne l'impact des consultants après l'expiration de leur séjour dans ces organisations : 65 % des répondants ont noté que le transfert de connaissances et de compétences des consultants externes et du personnel détaché, est souvent limité.

En résumé, l'analyse a mis au jour des données probantes mitigées sur le plan de l'écosystème de réforme dans lequel les fonctionnaires de la GFP travaillent. D'une part, il existe un sentiment d'appropriation des initiatives de réforme parce que les fonctionnaires participent directement à leur mise en œuvre ; d'autre part, il y a des indications que les déclencheurs initiaux de ces exigences ne relèvent pas de leur autorité. Cette division apparente pourrait s'expliquer par le fait que les fonctionnaires de la GFP se méfient du coût potentiel du lancement de réformes qui pourraient aboutir à un échec ou à une perturbation du statu quo. Ils préfèrent donc s'en remettre à l'élite politique et aux partenaires extérieurs dont les instructions peuvent servir de couverture à une éventuelle responsabilité. Il s'ensuit que les idées de réforme ne reflètent pas toujours les expériences d'apprentissage politique des technocrates de la GFP en soi, mais les attentes de parties prenantes plus puissantes qui peuvent être davantage motivées par des incitations politiques.

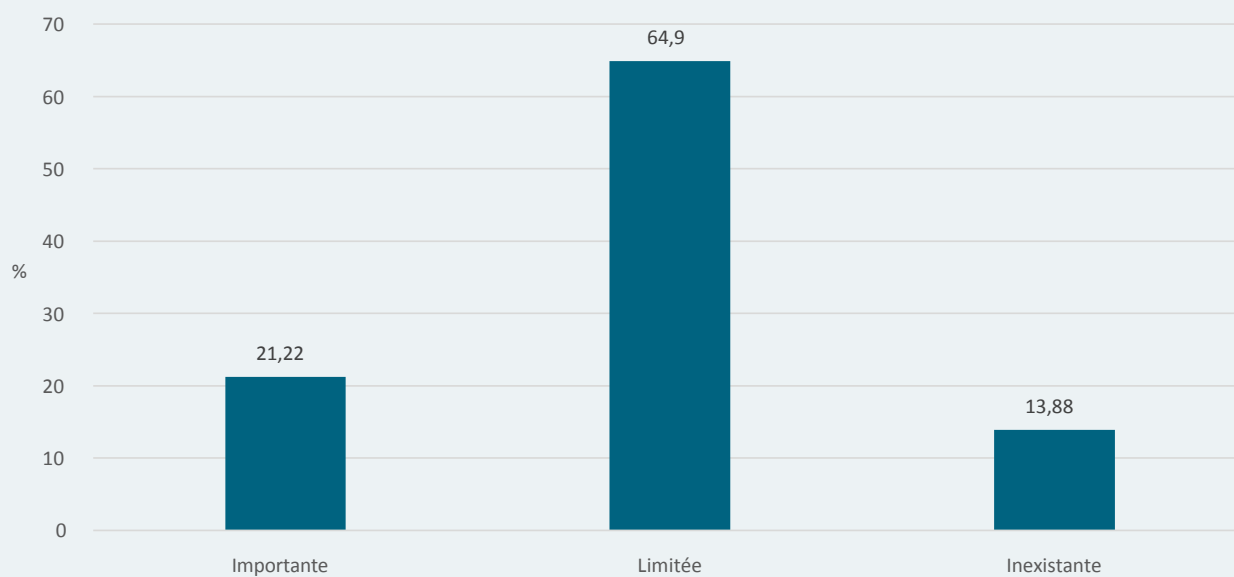
**Figure 6.4** : Quelles sont les raisons les plus courantes, au sein de votre unité, de ne pas essayer de nouvelles idées qui pourraient éventuellement améliorer ses performances ?



**Figure 6.5:** Quelles sont les modalités de coopération les plus courantes de votre organisation avec des partenaires du développement ?



**Figure 6.6 :** Quelle est l'ampleur du transfert de connaissances et de compétences des consultants externes et du personnel détaché au personnel interne dans votre domaine de travail ?



## 7 Discussions des constatations et des conclusions

L'analyse ci-dessus a permis de mieux comprendre les compétences institutionnelles et du personnel en matière de gestion des finances publiques au Ghana. Elle montre que, bien que le Ghana ait réalisé certains progrès dans l'histoire récente grâce à certaines réformes, des défis importants subsistent sur la voie de la mise en place de systèmes de GFP efficaces et efficaces.

Un problème technique notable tient au manque de personnel nécessaire, en particulier dans les domaines de la budgétisation et de l'audit. Par exemple, la Loi sur l'audit interne exige que les auditeurs internes possèdent les compétences nécessaires, en obtenant la certification et les qualifications appropriées. L'AAI offre une assurance qualité aux unités d'audit interne, mais elle ne le fait pas au niveau requis par la loi, en partie à cause du « manque de personnel et des multiples responsabilités qui lui sont imposées, y compris la formation, le suivi de la mise en œuvre et l'audit » (République du Ghana, 2018, p. 135). Comme l'analyse l'a démontré, la nature du processus de recrutement dans la fonction publique est telle que les affectations reflètent à peine les insuffisances de ressources humaines des MDA. Par conséquent, pour les unités techniques telles que les unités d'audit interne, les affectations sont souvent fondées sur la compréhension traditionnelle que l'audit est une fonction comptable ou financière, alors que les unités d'audit peuvent avoir besoin d'effectifs de différents horizons tels que l'ingénierie, l'éducation, l'architecture, entre autres, pour fonctionner de manière efficace et efficiente. Pour d'autres, même lorsque du personnel est disponible, les compétences techniques requises peuvent faire défaut. Parmi les nombreux MDA échantillonnés pour cette étude, certains fonctionnaires ont déploré que, malgré le fait que le GIFMIS fasse partie intégrante de leurs opérations, certains agents responsables n'avaient pas encore reçu la formation nécessaire qui leur permettrait d'utiliser le système avec compétence, en particulier les aspects liés aux dépenses en capital.

La motivation des fonctionnaires de la GFP en particulier, et des fonctionnaires en général, pour s'acquitter de leur mandat, est étroitement liée à la disponibilité et à la qualité du personnel. Il ressort clairement de l'étude que la plupart des répondants se sentent moins motivés non seulement par rapport à ceux qui travaillent dans le secteur privé, mais aussi par rapport à ceux qui ont la même qualification et la même expérience dans d'autres organisations du secteur public. Ainsi, beaucoup sont restés en poste soit parce qu'ils ont peu

d'options ailleurs (surtout compte tenu du peu de possibilités d'emploi en dehors du secteur public), soit parce qu'ils sont toujours à l'affût de la prochaine occasion de départ. Ainsi, bien que certaines études, dont Ansu (2013, p. 512), affirment que « le manque de Ghanéens compétents ou la faible rémunération » peut ne pas contribuer de manière significative à la faiblesse des capacités de l'État, notre évaluation semble indiquer le contraire. Cela dit, et comme nous le résumerons plus loin, notre étude soutient également l'argument selon lequel d'autres facteurs, y compris des considérations d'économie politique, peuvent interagir avec les points précités pour aggraver davantage les contraintes de capacités dans les organisations du secteur public.

Les questions de capacités de l'État au Ghana ne peuvent pas être simplement comprises comme des problèmes technocratiques qui peuvent facilement être résolus par des interventions technocratiques telles que le renforcement des capacités ou l'amélioration des conditions d'emploi du personnel. Il importe plutôt d'apprécier également le défi comme le produit des incitations générées par la nature de l'environnement politique. Le contexte politique du Ghana se caractérise par *un règlement politique clientéliste concurrentiel, où les élites dirigeantes sont perpétuellement vulnérables* à la crainte d'être écartées du pouvoir en raison d'une concurrence électorale intense entre deux partis politiques dominants dans un environnement politique clientéliste. En conséquence, « le Ghana a des antécédents de déficits budgétaires élevés, reflétant en partie des politiques budgétaires procycliques en période de prospérité et de cycles électoraux. La performance budgétaire au Ghana a tendance à se détériorer pendant les années électorales avec une augmentation concomitante des niveaux d'endettement » (Daily Graphic Online, 2017). Une étude qualitative récente conclut que, bien que les bureaucrates du ministère des Finances n'aient pas réussi jusqu'à présent à maintenir les dépenses publiques dans les limites budgétaires pendant les années électorales, ce manque de capacité a peu à voir avec une expertise technocratique insuffisante au sein du ministère, et a davantage à voir avec l'engagement limité des « politiciens à tenir compte des conseils technocratiques dans le cadre des pressions électorales croissantes » (Abdulai et Mohan, 2019). Cette position est corroborée par l'analyse actuelle : malgré l'introduction du GIFMIS et des contrôles des engagements, l'adoption d'une nouvelle LGFP et d'autres réformes, les élites politiques au sein des institutions de GFP échantillonnées ont orchestré des dépenses qui ne relèvent pas de leur budget approuvé, en particulier pendant

les années électorales. En outre, le fait qu'aucune sanction punitive stipulée dans la LGFP n'ait été imposée indique également que l'autorité et l'influence politiques exercent parfois une influence sur les processus techniques.

Deuxièmement, et surtout, le clientélisme concurrentiel signifie que la capacité administrative et les performances de la plupart des institutions de l'État ont été régulièrement compromises par la rotation rapide des dirigeants des organisations pendant les transitions politiques. Comme le note une étude d'Ansu (2013, p. 502), « un environnement politique partisan qui produit un roulement important de cadres supérieurs et de technocrates chaque fois que les gouvernements changent, affaiblit les capacités de l'État. Ce comportement nuit au professionnalisme, à la continuité, à l'orientation de la planification à long terme, à l'apprentissage et à l'innovation au sein de la fonction publique ».

Les observations ci-dessus concordent avec les résultats des entretiens qualitatifs et des enquêtes menées auprès du personnel présentés dans notre étude actuelle. Notamment, le poste de directeur principal (du directeur en chef), qui est censé être le principal responsable des dépenses et le chef du comité du budget au sein des ministères, est devenu politique, les fonctionnaires de carrière ayant peu de chances d'accéder à ce poste. Il en résulte que les personnes nommées peuvent non seulement ne pas avoir les compétences techniques et la mémoire institutionnelle nécessaires pour exercer les fonctions de GFP, mais sont également plus incitées à mettre en œuvre des décisions politiques, même lorsque celles-ci peuvent être contraires à des conseils technocratiques judicieux ou à des exigences légales.

Un autre sous-produit de l'influence de la politique sur la capacité bureaucratique est que les intérêts politiques peuvent obliger les bureaucrates à agir contre les règles, à défaut de quoi, ils pourraient être punis. De ce point de vue, il n'est pas surprenant que, malgré l'introduction de diverses réformes, y compris des lois qui prévoient des sanctions pour les agents dépensiers qui dépensent en dehors des budgets approuvés, il existe encore de nombreuses preuves que les MDA engagent de telles dépenses.

À cet égard, les capacités étatiques doivent être comprises non seulement sur le plan de l'expertise technocratique limitée à être redressée par le renforcement des capacités, mais aussi en termes de la manière dont l'impératif des intérêts politiques mine les efforts des technocrates.

En guise de conclusion, bien que le Ghana ait progressé ces derniers temps dans le renforcement des systèmes de GFP, en particulier à la suite de l'introduction du GIFMIS et de la LGFP, il reste encore beaucoup à faire. Il y a lieu de plaider en faveur d'un système de budgétisation plus scientifique qui permettrait une plus grande participation des MDA, en particulier au niveau de la planification stratégique. À ce point s'ajoute la nécessité d'assurer un lien plus strict entre les approbations budgétaires et les décaissements. À l'heure actuelle, il existe un décalage entre les crédits budgétaires, les décaissements et les recettes effectives, ce qui entraîne divers cas d'arriérés et de virements dans l'ensemble des ministères. Il existe également des cas persistants de dépenses extrabudgétaires, en particulier pendant les années électorales où l'influence politique semble piétiner les processus juridiques ou administratifs, ce problème étant encore aggravé par un processus institutionnalisé de responsabilité moins efficace.

En ce qui concerne les compétences du personnel, une évaluation complète des ressources humaines est nécessaire pour combler les lacunes spécifiques de la GFP en matière d'adéquation du personnel et du savoir-faire dans les unités clés telles que le budget et l'audit. Dans le même ordre d'idées, une amélioration des conditions d'emploi a été constatée, ce qui permet non seulement de retenir du personnel de qualité et expérimenté, mais aussi d'attirer de nouveaux fonctionnaires dans la fonction publique. À l'heure actuelle, la fonction publique semble être une employeuse de dernier ressort en raison du manque d'emplois dans d'autres secteurs de l'économie. Cette situation a des implications non seulement pour la qualité des extrants (produits), car le personnel risque de s'écarter des procédures régulières, en tant que stratégie de survie, et, d'entraver les efforts visant à assurer la crédibilité du budget en conséquence.

## Références

- Abdulai, A.-G. (2021a). *Political settlement dynamics and the emergence and decline of bureaucratic pockets of effectiveness in Ghana*. Document de travail ESID N° 173. Manchester, UK: Université de Manchester. [https://www.effective-states.org/wp-content/uploads/esid\\_wp\\_173\\_abdulai.pdf](https://www.effective-states.org/wp-content/uploads/esid_wp_173_abdulai.pdf)
- Abdulai, A. G. (2021b). 'Competitive elections, donors and the politics of social protection uptake in Ghana'. *Critical Social Policy*, 41(2), 270-293. <http://dx.doi.org/10.1177/0261018320945605>
- Abdulai, A.-G. et Hickey, S. (2016). 'The politics of development under competitive clientelism: Insights from Ghana's education sector'. *African Affairs*, 115(458), 44-72. <https://doi.org/10.1093/afraf/adv071>
- Abdulai, A. G. et Mohan, G. (2019) *The politics of bureaucratic 'pockets of effectiveness': Insights from Ghana's Ministry of Finance*. Document de travail ESID N° 119. Manchester, UK: Université de Manchester. [https://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working\\_papers/final-pdfs/esid\\_wp\\_119\\_abdulai\\_mohan\\_POE.pdf](https://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_119_abdulai_mohan_POE.pdf)
- Abdulai, M.S. (2020). 'Public financial management in Ghana: A move beyond reforms to consolidation and sustainability'. *International Journal of Industrial and Manufacturing Engineering*, 14(6), 424-438. [https://www.researchgate.net/publication/341997356\\_Public\\_Financial\\_Management\\_in\\_Ghana\\_A\\_Move\\_beyond\\_Reforms\\_to\\_Consolidation\\_and\\_Sustainability](https://www.researchgate.net/publication/341997356_Public_Financial_Management_in_Ghana_A_Move_beyond_Reforms_to_Consolidation_and_Sustainability)
- Adzroe, G. (2015), 'An overview of PFM reforms in Ghana'. Presentation at the IFAC round table discussion on IPSAS, les 21 et 22 mai, au Labadi Beach Hotel, à Accra, au Ghana.
- Anaman, K.A. (2016). 'Impact of democratic political transition on the economy of Ghana'. Dans K.A. Ninsi (Ed.), *Issues in Ghana's electoral politics* (pp. 135-151). Dakar : Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA).
- Ansu, Y. (2013). 'Industrial policy and economic transformation in Africa: Strategies for development and a research agenda'. In J.E. Stiglitz, J.L. Yifu and E. Patel (Eds.), *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the twenty-first century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Appiah, D. et Abdulai, A.-G. (2017). *Competitive clientelism and the politics of core public sector reform in Ghana*. Document de travail ESID N° 82. Manchester, UK: Université de Manchester. [https://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working\\_papers/final-pdfs/esid\\_wp\\_82\\_appiah\\_abdulai.pdf](https://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_82_appiah_abdulai.pdf)
- Armah-Attoh, D. (2015). *The quality of public services: An intrinsic factor in Ghanaian evaluations of government performance*. Document de politique d'Afrobarometer n° 21. Accra: Centre for Democratic Development. [https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/02/ab\\_r6\\_policypaperno21.pdf](https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/02/ab_r6_policypaperno21.pdf)
- Aryeetey, E. et Harrigan, J. (2000). 'Macroeconomic and Sectoral Developments Since 1970'. In E. Aryeetey, J. Harrigan, and M. Nissanke (Eds.), *Economic reforms in Ghana: The miracle and the mirage* (pp. 5-31). Londres : James Currey.
- Asiamah, J., Akosah, N. et Owusu-Afriyie, E. (2014). *An assessment of fiscal sustainability in Ghana*. Document de travail sur la recherche WP/BOG-2014/09 de la Bank of Ghana. Accra: Bank of Ghana. <https://www.bog.gov.gh/wp-content/uploads/2019/07/Fiscal-Sustainability-in-Ghana.pdf>
- Azeem, V., Akolgo, B., Breakell, L., Paalman, M., Poate, D. et Rothmann, I. (2006). *Evaluation of DFID Country programmes: Country Study Ghana 2000-2005*. Londres : ministère du Développement international. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/375622/Ghana-Country-Prog-summary-EvSum662.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/375622/Ghana-Country-Prog-summary-EvSum662.pdf)
- Betley, M., Bird, A. et Ghartey, A. (2012). *Evaluation of public financial management reform in Ghana, 2001-2010. Rapport final de l'étude de cas-pays*. Évaluation conjointe n° 08. Stockholm : ASDI. <https://cdn.sida.se/publications/files/sida61499en-evaluation-of-public-financial-management-reform-in-ghana-2001-2010---final-country-case-study-report.pdf>
- Brierley, S. (2020). 'Unprincipled principals: Co-opted bureaucrats and corruption in Ghana'. *American Journal of Political Science*, 64(2), 209-222. <http://dx.doi.org/10.1111/ajps.12495>

- Daily Graphic Online. (2017, 3 March). 'Improving fiscal management in Ghana: The role of fiscal policy rules'. <https://www.graphic.com.gh/news/general-news/improving-fiscal-management-in-ghana-the-role-of-fiscal-policy-rules.html>
- EU Development and Cooperation. (2017). *Joint evaluation of budget support to Ghana (2005–2015)*. Rapport final, Volume 2a. [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/evaluation-ghana-bs-final-report-vol2a\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/evaluation-ghana-bs-final-report-vol2a_en.pdf)
- Fyson, S. (2009). 'Sending in the consultants: Development agencies, the private sector, and the reform of public finance in low-income countries'. *International Journal of Public Policy*, 4(3/4): 314-343. <http://dx.doi.org/10.1504/IJPP.2009.023495>
- Gbana, N.I. (22 janvier 2014). 'In defence of Seth Terkper'. *Site Web du Ghana*. <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/In-defence-of-Seth-Terkper-298508>.
- Ghana Statistical Services (Services statistiques du Ghana). (2018). *Ghana Living Standards Survey Round 7 (GLSS7): Poverty trends in Ghana, 2005-2017*. Accra : Services statistiques du Ghana. [https://www.statsghana.gov.gh/gssmain/fileUpload/pressrelease/GLSS7%20MAIN%20REPORT\\_FINAL.pdf](https://www.statsghana.gov.gh/gssmain/fileUpload/pressrelease/GLSS7%20MAIN%20REPORT_FINAL.pdf)
- Government of Ghana (Gouvernement du Ghana). (2018). *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), Performance Assessment Report*. Accra : Gouvernement du Ghana. <https://www.pefa.org/node/351>
- Government of Ghana (Gouvernement du Ghana). (2020). *Mid-year review of the Budget Statement and Economic Policy of the Government of Ghana & Supplementary Estimate for the 2020 financial year*. Accra: Ministère des Finances et de la Planification économique. [https://mofep.gov.gh/sites/default/files/budget-statements/2020-Mid-Year-Budget-Statement\\_v3.pdf](https://mofep.gov.gh/sites/default/files/budget-statements/2020-Mid-Year-Budget-Statement_v3.pdf)
- Gyimah-Boadi, E. et Prempeh, H. K. (2012). 'Oil, politics, and Ghana's democracy'. *Journal of Democracy*, 23(3), 94-107. <http://dx.doi.org/10.1353/jod.2012.0042>
- Hutchful, E. (2002). *Ghana's adjustment experience: The paradox of reform*. Melton, UK: James Currey.
- IMANI Center for Policy and Education. (2018). 'Assessing Ghana's performance on governance using the Mo Ibrahim Index of African Governance (IIAG)'. Accra: IMANI. <https://imaniafrica.org/wp-content/uploads/2018/08/imani-mo-ghana.pdf>
- IMF (FMI : Fonds monétaire international). (1998). *Ghana—Enhanced structural adjustment facility economic and financial policy framework paper, 1998–2001*. Washington, DC: FMI. <https://www.imf.org/external/np/pfp/1999/ghana/>
- IMF (FMI : Fonds monétaire international). (2017, 6 septembre). 'IMF Executive Board completes fourth review under the ECF, approves US\$94.2 million disbursement and program extension; and concludes 2017 Article IV consultation with Ghana' (Le Conseil d'administration du FMI achève la quatrième revue au titre de la Facilité élargie de crédit (FEC), approuve un décaissement de 94,2 millions d'USD et le prolongement du programme ; et conclut les consultations de 2017 au titre de l'article IV avec le Ghana). Communiqué de presse n° 17/337. Washington, DC : FMI. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/09/06/pr17337-imf-executive-board-completes-fourth-review-under-the-ecf-approves-us-million-disbursement>
- IMF (FMI : Fonds monétaire international). (2019). *Ghana: Seventh and eighth reviews under the extended credit facility arrangement and request for waivers of nonobservance of performance criteria*. Rapport-pays des services du FMI n° 19/97. Washington, DC : FMI. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/04/05/Ghana-Seventh-and-Eighth-Reviews-Under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-and-Request-46737>
- Kaye-Essien, C.W. (2020). 'The politics of discontinuity and its medium-term policy outcomes: Evidence from Ghana'. *International Journal of Public Administration*, 43(7), 599-610. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2019.1644519>
- Killick, T. (2005). *The politics of Ghana's budgetary system*. Note d'orientation de l'ODI et du CDD n° 2. Accra/ Londres : L'Overseas Development Institute et le Centre for Democratic Development du Ghana. <http://cdn-odi-production.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/media/documents/1963.pdf>
- Killick, T. (2008). 'What drives change in Ghana? A political-economy view of economic prospects'. In E. Aryeetey and R. Kanbur (eds.), *Economy of Ghana: Analytical perspectives on stability, growth, and poverty* (pp. 20-34). Oxford: James Currey,
- Killick, T., Oduro, A., Boesen, N., Kullengber, L. et Marcos, M. (2003). *A multi-partner evaluation of the Comprehensive Development Framework (CDF): Ghana case study*. Washington, DC : Banque mondiale. [https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/cdf\\_ghana\\_wp.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/cdf_ghana_wp.pdf)
- Lawson, A. (2012). *Evaluation of public financial management reform: Burkina Faso, Ghana, and Malawi 2001-2010*. Rapport de synthèse final. Stockholm: ASDI. <https://www.oecd.org/derec/afdb/publicmanagementregorm.pdf>
- Lodge, M. et Wegrich, K. (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford University Press.

- Mills, C.A. (18 juillet 2018). 'Politics, policy, and implementation: The "Ghanaian Paradox"'. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/articles/politics-policy-and-implementation-the-ghanaian-paradox/>
- MoFEP (Ministère des Finances et de la Planification économique). (2019). *The budget statement and economic policy of the Government of Ghana for the 2018 financial year*. Accra : MoFEP. <https://mofep.gov.gh/sites/default/files/budget-statements/2018-Budget-Statement-and-Economic-Policy.pdf>
- Osei, R.D. et Telli, H. (2017). 'Sixty years of fiscal policy in Ghana'. In E. Aryeetey and R. Kanbur (Eds.), *The economy of Ghana sixty years after independence* (pp. 66-73). Oxford: Oxford University Press.
- Osei, R.D., Ackah, C., Domfe, G. et Danquah, M. (2018). 'Political settlements and structural change: Why growth has not been transformational in Ghana'. Dans L. Pritchett, K. Sen, et E. Werker (Eds), *Deals and development: The political dynamics of growth episodes* (pp. 159-182). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198801641.003.0006>
- Osei, R. D., Atta-Ankomah, R., et Lambon-Quayefio, M. (2020). *Structural transformation and inclusive growth in Ghana*. Document de travail de WIDER n° 2020/37. Helsinki : Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies (WIDER). <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-37.pdf>
- Resnick, D. (2016). *Strong democracy, weak state: The political economy of Ghana's stalled structural transformation*. Document de travail de l'IFPRI n° 01574. Washington, DC: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires. <https://ebrary.ifpri.org/utills/getfile/collection/p15738coll2/id/130949/filename/131160.pdf>
- UNDP (PNUD- Programme des Nations unies pour le développement). (2018). 'Draft country programme document for Ghana (2018-2022)'. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/gh/UNDP\\_GH\\_INCGRO\\_Discussion-Fiscal-Space-2014.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/gh/UNDP_GH_INCGRO_Discussion-Fiscal-Space-2014.pdf)
- Whitfield, L. (2010). 'The state elite, PRSPs and policy implementation in aid-dependent Ghana'. *Third World Quarterly*, 31(5), 721-737. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2010.502692>
- Whitfield, L. (2018). *Economies after colonialism: Ghana and the struggle for power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Whitfield, L., Therkildsen, O., Buur, L. et Kjær, A.M. (2015). *The politics of African industrial policy: A comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank (Banque Mondiale). (2011). *Ghana –Joint review of public expenditure and financial management*. Washington, DC : Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/208551468031785370/pdf/674660ESWOP11703014020120Box367873B.pdf>
- World Bank (Banque Mondiale). (2017). *Fiscal consolidation to accelerate growth and support inclusive development: Ghana Public Expenditure Review*. Washington, DC : Banque mondiale. <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/27558>
- World Bank (Banque mondiale). (2018). *Ghana – Priorities for ending poverty and boosting shared prosperity*. Rapport de diagnostic systématique de pays, No. 132010-GH. Washington, DC: Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/175681543268250421/pdf/132010-SCD-corrigendum-PUBLIC.pdf>



# Annexe A : Méthodologie

## Définition de la portée

L'exercice de définition de la portée (ou étude exploratoire) a commencé par des consultations avec une équipe de fonctionnaires des finances publiques et de la planification participant à un programme d'apprentissage par l'action organisé par CABRI, avec l'objectif spécifique d'identifier les lacunes existantes dans les liens fragiles entre l'allocation budgétaire et les déblocages de trésorerie, puis de proposer d'éventuelles solutions. Ces consultations visaient à identifier les domaines prioritaires dans lesquels les fonctionnaires doivent obtenir davantage de données probantes pour soutenir les réformes existantes ou prévues. En conséquence, les fonctionnaires ont identifié les problèmes liés à la crédibilité budgétaire comme des domaines qui nécessitaient un examen plus approfondi afin de comprendre les lacunes en matière de compétences. Plus précisément, ces problèmes comprenaient l'accumulation d'arriérés qui ont affecté l'exécution du budget, les retards dans le déblocage des fonds devant régler les biens et services fournis, l'augmentation des emprunts intérieurs et des coûts associés pour combler le déficit de financement imprévu, ainsi que les créances judiciaires (ou dettes constatées par un jugement), les intérêts, les pénalités et les dépenses supplémentaires découlant de paiements imprévus ou retardés pour les contrats exécutés. Ils ont également fait des suggestions sur les critères de sélection des MDA pour l'évaluation organisationnelle. La deuxième partie de l'exercice de définition de la portée comprenait l'identification d'informateurs clés pour l'entretien qualitatif sur les compétences institutionnelles ainsi que l'échantillonnage des fonctionnaires de certains MDA pour l'enquête quantitative sur les compétences du personnel et l'expérience en matière de réforme.

## Recherche documentaire

Les recherches préliminaires ont consisté en une analyse documentaire. L'examen des documents a été utilisé pour extraire des données qualitatives et quantitatives utiles de diverses publications, telles que des documents législatifs et constitutionnels, des articles universitaires et des rapports, y compris d'autres évaluations (comme l'évaluation PEFA). Cette approche avait pour objectif de fournir des informations sur le système de GFP *de jure* et de fixer un point de départ pour l'analyse des pratiques *de facto*, qui devait être effectuée en collectant des données primaires.

## Conception d'instruments

Les questionnaires tant qualitatifs que quantitatifs pour la collecte de données ont été établis à partir de composantes d'instruments génériques développés par CABRI pour le programme d'évaluation des compétences en GFP. Les principaux instruments avaient été testés au préalable pour leur pertinence et leur clarté auprès d'un certain nombre de fonctionnaires des finances publiques dans quatre pays. En outre, une version sur mesure des instruments a été déployée pour une évaluation analogue en République centrafricaine et au Bénin. Les questionnaires ont été personnalisés pour l'évaluation des compétences ghanéennes en utilisant les informations fournies par les équipes de fonctionnaires dans le cadre de l'exercice de définition de la portée.

## Travail sur le terrain

Le travail de terrain, composé d'entretiens qualitatifs et quantitatifs, a été mené à Accra. Des entretiens qualitatifs ont été réalisés auprès de 27 unités clés de GFP des ministères, notamment celles chargées des politiques, de la planification, du suivi et de l'évaluation, de la budgétisation, des finances et de l'audit, ainsi qu'auprès d'experts d'organisations de la société civile. Les ministères participants étaient les suivants : le ministère des Finances, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Santé, le ministère des Routes et des Autoroutes, le ministère des Terres et des Ressources naturelles, le ministère du Commerce et de l'Industrie, le ministère du Gouvernement local, de la Décentralisation et du Développement rural, le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture et le ministère du Développement ferroviaire. Les entretiens ont porté principalement sur les compétences des institutions en matière de planification et de budgétisation, de gestion des flux de ressources financières et de responsabilité institutionnelle.







SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

Secrétariat de CABRI  
Coin John Vorster & Nellmapius Drive,  
Centurion, 0062  
Afrique du Sud

Courriel : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)