

7<sup>e</sup> SÉMINAIRE ANNUEL DE CABRI  
17 au 18 août 2011, Rwanda



# **Faire fonctionner les budgets : le défi de la mise en œuvre**

Cette publication a été compilée par le secrétariat de CABRI. Elle contient les documents de recherche présentés lors du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI en août 2011, qui ont été édités par la suite. Toutes erreurs sont celles des auteurs et des éditeurs, et le texte ne constitue aucunement une opinion partagée ou une représentation par un des ministères quels qu'ils soient, auxquels les auteurs sont affiliés.

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

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

Éditée par Alta Fölscher

Révisée par Laurie Rose-Innes

Conception et mise en page par COMPRESS.dsl | [www.compressdsl.com](http://www.compressdsl.com)



Federal Republic of Germany  
The Federal Government

**giz**

Cette publication a été produite avec l'aimable assistance du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) par l'intermédiaire de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. La GIZ ne partage pas forcément les opinions exprimées dans cet ouvrage. La responsabilité du présent contenu repose entièrement sur CABRI.

# Table des matières

Liste des tableaux et des figures	v
Acronymes et abréviations	vi
<b>1 Introduction : Faire fonctionner les budgets – combler les lacunes de la mise en œuvre</b>	<b>1</b>
<i>Alta Fölscher</i>	
<b>2 Cerner le défi : dénominateurs communs de la faiblesse des systèmes d'exécution du budget</b>	<b>21</b>
<i>Compilé par Alta Fölscher</i>	
2.1 Introduction	22
2.2 Améliorations de l'exécution du budget, favorisant l'obligation de rendre compte et le renforcement des capacités	23
2.3 Conclusion : éléments essentiels pour remédier à la mauvaise exécution du budget	36
<b>3 Forme et fonction de l'élaboration du budget : les structures sont importantes, mais les capacités le sont encore plus</b>	<b>39</b>
3.1 Introduction	40
3.2 Renforcement des capacités des agences centrales de financement	42
<i>Björn Dressel</i>	
3.3 Lien entre la planification et l'élaboration du budget : séparation ou fusion ?	52
<i>Anke Braumann</i>	
3.4 Relations entre les agences centrales de financement et les ministères dépensiers	58
<i>Anke Braumann</i>	
<b>4 Défi de modernisation des cadres juridiques nationaux relatifs à la gestion des finances publiques</b>	<b>65</b>
4.1 Introduction	66
4.2 Intégration de la modernisation du processus budgétaire dans la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du Maroc	69
<i>Présentation faite par Mohammed Haddad</i>	

4.3	Améliorations de la gestion des finances publiques rwandaise grâce à la réforme des lois archaïques <i>Présentation faite par Elias Baingana</i>	74
4.4	Soutien à une meilleure planification, élaboration du budget et exécution du budget dans le cadre de la législation relative à la GFP <i>Présentation faite par Pamela Chibonga</i>	78
<b>5.</b>	<b>Décentralisation fiscale afin de soutenir l'amélioration des dépenses destinées à la prestation de services</b> <i>Compilé par Alta Fölscher</i>	<b>83</b>
5.1	Introduction	84
5.2	Pratiques et défis de la décentralisation fiscale en Afrique	86
5.3	Principes de transparence infranationale	93

## Liste des tableaux et des figures

Tableau 2.1 : Étendue des dispositions relatives à la transparence dans les lois de finances	35
Tableau 5.1 : Intermédiaires financiers et fonctions dans certains pays africains	88
Figure 2.1 : Pays africains plus ouverts dans la phase de planification du budget que dans la phase d'exécution du budget	24
Figure 3.1 : Le contexte de l'économie politique des ACF	45
Figure 3.2 : Fragmentation des activités opérationnelles et de politiques (échantillon de l'Afrique subsaharienne)	47
Figure 5.1 : Poids des collectivités locales dans les dépenses publiques de certains pays africains	92

## Acronymes et abréviations

ACF	Agence centrale de financement
AFROSAI	Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ATAF	Forum africain sur l'administration fiscale
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
EBA	Établissement du budget par activité
EBP	Élaboration du budget-programme
EE	Entreprise d'État ou entreprise publique (EP)
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
IBO	Indice sur le budget ouvert
IBP	Partenariat budgétaire international
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PMP	Projet ministériel de performances
PND	Plan national de développement
PPTE	Pays pauvres très endettés ou Pays pauvres lourdement endettés (PPLE)
RCB	Responsable en chef du budget
RMP	Rapport ministériel de performances

# 1

## **Introduction : Faire fonctionner les budgets – combler les lacunes de la mise en œuvre**

*Alta Fölscher*

Faire fonctionner les budgets est essentiel pour assurer la prestation efficiente et efficace des services, la croissance économique et le développement socio-économique. Des hauts fonctionnaires du budget de toute l'Afrique se sont réunis à Kigali, les 17 et 18 août 2011 à l'occasion du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI), afin de partager leurs connaissances sur les défis communs de la mise en œuvre des budgets sur le continent.

Au cours des 20 dernières années, de nombreux pays africains ont lancé des réformes globales en vue de moderniser leur système budgétaire. L'élaboration efficace et transparente des budgets, constitue la pierre angulaire de la mise en œuvre des politiques économiques et sociales d'un pays. Bien que la préparation du budget se soit considérablement améliorée, des défis subsistent dans la mise en œuvre des réformes et de l'exécution des budgets. Des études récentes reposant sur des ensembles de données transfrontaliers ont montré que : en général, les budgets africains sont mieux conçus qu'ils ne sont exécutés ; bien que les cadres juridiques et les processus formels puissent réussir, les modifications effectives apportées aux pratiques accusent du retard ; et que les réformes relatives aux ministères centraux sont plus faciles à mettre en œuvre que celles qui nécessitent des changements de comportement au niveau des organismes dépensiers (Andrews, 2010).

Le 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel a appréhendé le problème en considérant que les institutions sont importantes, et que le changement de comportement nécessite non seulement de mettre l'accent sur des interventions spécifiques visant le comportement lui-même, mais aussi d'accorder plus d'attention aux incitations proposées aux organisations et aux individus. Les résultats budgétaires sont une fonction des incitations créées par les règles formelles et informelles du budget et d'autres systèmes, et par les dispositions de gestion auxquelles les acteurs budgétaires sont soumis. Le programme du séminaire a été structuré autour de ce thème central, en s'appuyant sur certaines préoccupations actuelles de réforme des pays de CABRI. En particulier, les participants au séminaire ont été invités à partager leur expérience sur la façon dont la fonction budgétaire est élaborée par :

- Le cadre juridique (les règles formelles qui régissent l'élaboration du budget et la gestion des finances publiques) ;
- La structure des organisations qui la mène (les dispositions de gestion au niveau central) ; et,
- Les règles au niveau infranational qui régissent le financement des services et la capacité des citoyens ordinaires d'exiger l'obligation de rendre compte et la prestation de services.

## Dénominateurs communs de la faiblesse des systèmes d'exécution du budget

La première séance du séminaire a cherché à isoler les points communs aux pays membres de CABRI qui contribuent à la faiblesse des systèmes d'exécution du budget. Les discussions ont souligné les faiblesses techniques de la planification et des différents systèmes liés à l'exécution du budget. En revanche, les participants ont désigné d'autres facteurs importants sous-jacents à l'amélioration lente de l'exécution du budget comme la gouvernance et le manque de capacités, ainsi que le manque de mise en pratique des réformes. Le chapitre 2, intitulé « Cerner le défi : dénominateurs communs de la faiblesse des systèmes d'exécution du budget », offre un aperçu des présentations et débats au cours de la séance, et liste les thèmes communs des différentes contributions.

Tandis que l'attention de la séance s'est portée sur la mise en œuvre du budget, les présentateurs et les participants ont noté le cercle vicieux de la mauvaise planification et élaboration du budget entraînant une importante déviation du budget ainsi que sa révision durant son exécution, ce qui représente par la suite une incitation d'autant moins favorable à la bonne planification. Par ailleurs, Florence Kuteesa, du département des Finances publiques du Fonds monétaire international (FMI), a souligné dans sa présentation l'impact négatif de la grande fragmentation institutionnelle du processus de préparation du budget ; en effet, celle-ci affecte les efforts de faire fonctionner les budgets en vue des objectifs politiques et de s'assurer que la planification est limitée aux ressources. Cela est particulièrement vrai pour les pays qui reçoivent un soutien au développement important. Edward Hedger, Directeur du *Centre for Aid and Public Expenditure* (Centre pour l'aide et les dépenses publiques) de l'*Overseas Development Institute* (ODI), a fait part aux participants des conclusions de la recherche entreprise par l'ODI sur les réformes de la gestion des finances publiques (GFP) dans les États fragiles sortant d'un conflit. Parmi les études de cas-pays qui comprenaient le Libéria, la Sierra Leone et la République démocratique du Congo, les systèmes parallèles et le faible flux des informations vers les ministères des Finances centraux sur l'assistance des donateurs sont les deux facteurs qui sapent la préparation budgétaire coordonnée et consolidée. Le manque de prévisibilité et la forte volatilité des flux compromettent la planification et l'exécution de base du budget, et entraînent ainsi une fragmentation du cycle budgétaire complet.

Dans l'ensemble, la fragmentation de la planification budgétaire en raison des flux de l'aide au développement compromet à la fois les incitations des secteurs à participer pleinement au processus de préparation du budget, et la responsabilité locale quant à l'exécution du budget.

Face à ces questions, les pays membres de CABRI ont entrepris des réformes de la GFP, par exemple un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et des réformes de l'élaboration du budget axé sur les résultats (EBR), en mettant l'accent sur la diminution de la fragmentation et sur la réintégration de l'élaboration du budget ; mais de telles réformes ne s'enracinent pas facilement. Il est aisé de modifier les procédures dans la théorie, mais cela ne se traduit pas par la même facilité à améliorer la fonctionnalité. La volonté politique, les manques en ressources humaines et l'absence de stratégies de mise en œuvre des réformes visant à la gestion du changement institutionnel sont des facteurs clés à l'origine de la lenteur de la mise en pratique.

La faible crédibilité du budget à l'échelle macroéconomique (degré auquel les ressources disponibles et leur distribution aux organismes bénéficiaires reflètent le budget promulgué) affecte la capacité du Parlement à tenir les organismes bénéficiaires responsables de l'exécution du budget. La fréquence des ajustements, la réallocation des ressources et les transferts signifient que le budget se transforme en une réserve de ressources, plutôt qu'en un cadre de priorités obligatoires. L'absence de renseignements opportuns, complets et de qualité sur l'exécution du budget signifie que tout cela se produit au niveau de l'Exécutif, hors de la vue des institutions de supervision comme le Parlement et les citoyens ordinaires ; cette observation a été faite dans la présentation de Vivek Ramkumar, gestionnaire de l'Initiative sur le budget ouvert, du Partenariat budgétaire international. L'Enquête sur le budget ouvert 2010, a révélé que la supervision du budget était faible dans une grande partie des pays africains évalués. Par exemple, 18 des 27 pays africains interrogés ont marqué des points dans les deux dernières catégories d'informations fournies par l'Exécutif qui sont « des informations minimales » et « très peu ou pas d'informations » ; les pays fournissent plus d'informations lors de la phase de préparation du budget que dans la phase d'exécution ; dans seulement six des pays africains sondés, les comités législatifs tiennent des audiences sur le budget dans les ministères individuels ; et dans 12 des 27 pays, les rapports d'audit ne sont pas examinés du tout, ou bien seuls certains le sont par un comité législatif.

Pareillement, dans les États fragiles et en situation d'après-guerre, les programmes de réforme du budget n'ont pas équilibré les changements techniques des fonctions exécutives du budget par des réformes permettant au pouvoir législatif de jouer un rôle effectif dans la supervision du budget. Or, les contraintes relatives à la supervision ont particulièrement affecté l'efficacité du suivi parlementaire.

Les débats du séminaire ont insisté sur l'importance d'améliorer le contenu, l'accessibilité et l'utilité de la documentation budgétaire en tant que mesure essentielle afin d'impliquer les pouvoirs législatifs et le public, et pour catalyser une responsabilité améliorée.

Toutefois, la responsabilisation est une fonction de l'économie politique d'ensemble d'un pays. Les systèmes budgétaires ne fonctionnent pas isolément mais représentent une composante de la structure de l'État, politique par nature. La prise de décision dans le cadre du système de GFP et la façon d'assurer que ce système soit favorable plutôt que préjudiciable ont été l'un des thèmes récurrents, non seulement de la première séance mais également des séances restantes du séminaire. L'engagement politique et le leadership en matière de réformes sont des facteurs essentiels pour instaurer et améliorer les systèmes de GFP. Au sein des cycles politiques des pays, l'engagement politique est encouragé lorsque regagner le contrôle financier et garantir le soutien des donateurs deviennent des priorités politiques. Cependant, la GFP n'est pas instinctivement la priorité pour les gouvernements ; dans les États fragiles par exemple, il arrive que ces impératifs passent après l'objectif national de garantir et de maintenir la stabilité politique. De la même manière, dans la plupart des pays, les bonnes pratiques de GFP sont aisément affectées par les intérêts politiques à court terme, car les ministres redirigent les fonds alloués vers de nouvelles priorités de dépenses. Au lieu d'être le moteur de la responsabilisation interne quant à l'exécution du budget, le fonctionnement des cabinets ouvre la porte au lobbying et aux négociations pour des dépenses non pourvues par le budget.

La mise en œuvre effective des réformes de la GFP est davantage ralentie par la faiblesse des capacités humaines et institutionnelles. Le débat a ainsi relevé les limites des capacités institutionnelles dans le maintien des systèmes formels d'exécution du budget, et la corrélation entre réformes ineffectives et attention insuffisante portée sur la disponibilité de capacités adaptées ainsi que le potentiel de renforcer celles-ci dans la conception des réformes. De plus, les processus de gestion des changements et le renforcement systématique et continu des capacités sont souvent négligés lors de la mise en œuvre des réformes, surtout en ce qui concerne les agences décentralisées et leur personnel.

Enfin, lors de la première séance, le débat a mis l'accent sur le rôle de l'intervention et de l'influence extérieures, dans la détermination des programmes de réforme de la GFP. Une telle influence est à la fois positive et négative. Les dialogues sur les réformes et les conditionnalités liées à l'allègement de la dette et aux programmes de soutien du budget peuvent être reliés aux progrès des réformes. Toutefois dans de nombreux pays, les progrès peuvent se limiter aux changements formels, sans les changements correspondant au fonctionnement effectif du système. Ceux-ci peuvent se produire uniquement dans les domaines du programme de réforme pris en charge par les acteurs locaux.

En conclusion, les participants de la première séance ont noté que les solutions doivent être déployées à l'échelle nationale. Ainsi, les programmes de réformes

à venir doivent chercher comment l'amélioration de la transparence budgétaire peut inciter au changement de comportements ; ils doivent suggérer des réformes pouvant être mises en œuvre et adopter une stratégie de mise en œuvre pour ces dernières ; ils doivent s'attendre à ce que la réussite de la réforme prenne du temps et en poursuivre avec constance les priorités afin de permettre aux changements de se produire ; et enfin, ils doivent se recentrer sur la crédibilité budgétaire en tant que valeur essentielle.

## Forme et fonction de l'élaboration du budget

La capacité des ministères des Finances à exécuter leurs tâches essentielles de gestion économique et des finances publiques est une fonction de leur structure formelle et de leur mandat, qui implique la qualité de leurs ressources humaines et leur position relative par rapport aux autres institutions nationales. Le fondement institutionnel des entités fiscales fait partie des bonnes bases à instaurer en lien avec la mise en œuvre du budget. Lors de la deuxième séance du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI, des hauts fonctionnaires du budget ont partagé les recherches récentes sur le rôle et la fonction du ministère, des dispositions institutionnelles données et des forces motrices de l'économie politique sous-jacentes.

Au chapitre 3, Björn Dressel, maître de conférence de la *Crawford School of Economics and Governance* (École d'économie et de gouvernance de Crawford) de l'Université nationale australienne, met en lumière les tendances institutionnelles et de l'économie politique qui se sont dégagées des recherches, et aborde leurs implications pour le renforcement des ministères des Finances. D'un point de vue stratégique et opérationnel, les agences centrales de financement (ACF), en d'autres termes les ministères responsables de la gestion des finances publiques, sont particulièrement en mesure d'influencer les issues économiques. Pourtant, les efforts pour améliorer le rôle et le fonctionnement des ACF dans beaucoup de pays à revenu faible et intermédiaire ont été inégaux, tout au mieux. Tandis que dans certains pays, les ACF fonctionnent en tant qu'agents transformateurs, dans d'autres elles ont échoué dans ce rôle ou n'ont pas été en mesure de le poursuivre. Souvent leur configuration fait défaut, leur mandat et leur système hiérarchique sont confus ou contradictoires, et elles sont entravées par des problèmes de capacités.

Dressel défend l'idée qu'il est nécessaire de s'éloigner d'une vision purement technique des questions de GFP, pour adopter un point de vue d'économie politique distinct. En considérant « les capacités qualitatives » des ACF, cette approche les considère comme étant essentiellement intégrées au contexte politique, économique et structurel d'un pays. En effet, il faut comprendre que si les capacités quantitatives des

ACF en termes de ressources humaines, techniques et technologiques sont nécessaires à l'efficacité des systèmes de budget, elles ne sont pas forcément synonymes de capacités qualitatives ou de performances. Par exemple, une faible configuration/organisation des intrants et un environnement opérationnel coûteux, peut-être accentué par un manque d'autorité, peuvent signifier que même lorsque les capacités quantitatives sont élevées, les capacités qualitatives restent faibles. Améliorer les capacités qualitatives d'une ACF ramène au premier plan l'analyse d'économie politique. Plus particulièrement, cela implique l'établissement d'une représentation minutieuse des interfaces clés d'une ACF avec le monde institutionnel, y compris les institutions politiques formelles (pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires), les institutions administratives (ministères dépensiers et unités décentralisées), la société civile (groupes d'intérêts, médias, etc.) et les facteurs externes (donateurs, institutions financières internationales et marchés des capitaux), ainsi qu'au sein de l'ACF elle-même.

Une étude entreprise par la Banque mondiale combinant des études de cas sur les ACF (dont six en Afrique) et l'analyse d'une base de données sur les ACF dans 55 pays a fourni des renseignements importants sur les structures organisationnelles, le plan des effectifs et les systèmes technologiques des ACF. Cette étude a révélé entre autres : un écart important entre les pratiques des pays ; une tendance à préserver les fonctions politiques au sein du ministère des Finances, tout en déléguant les fonctions opérationnelles ; et une fragmentation accrue des ACF dans les pays à revenu moyen en comparaison aux pays à faible revenu, avec une résurgence de la fragmentation dans les pays à revenu élevé alors que les fonctions deviennent complexes et que les autres acteurs deviennent de puissantes sources d'influence financière.

Parmi les facteurs interférant dans l'aptitude des ACF, on compte : l'utilisation (et la mauvaise utilisation) des pouvoirs présidentiels ; la fragmentation des ACF en faveur de gains politiques ; les contraintes internes des ACF comme l'augmentation de pratiques informelles et l'érosion des capacités bureaucratiques ; et la coordination des donateurs dans les réformes des ACF.

L'étude de la Banque mondiale, ainsi que d'autres encore, suggèrent différents paramètres clés pour la réforme des ACF, d'après Dressel, y compris que les ACF doivent être réalistes et se concentrer sur ce qui peut être fait dans les limites des contraintes d'économie politique, et sur la mobilisation des capacités qualitatives internes ; et cela, avant même de rechercher un soutien extérieur pour leurs capacités quantitatives. Là où l'environnement de réforme stagne, il faut tenter d'établir des partenariats avec des groupes en mesure d'exercer une pression efficace sur les gouvernements en faveur des réformes – que ces groupes soient la société civile, des

acteurs politiques soutenant les réformes, ou des agences de supervision extérieures, comme les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Durant la deuxième partie de la séance, les participants ont partagé leur expérience des interactions entre structure et fonction pour deux thèmes principaux : fusionner ou séparer les fonctions de planification et d'élaboration du budget ; et structurer les relations entre le ministère des Finances et les agences dépensières. Au chapitre 3, Anke Braumann puise dans les débats ainsi que des sources supplémentaires pour avancer qu'en vue de l'expérience des pays, les structures sont importantes mais l'aptitude a davantage de poids.

De nombreux pays membres de CABRI ont alterné entre une structure institutionnelle qui regroupe planification et élaboration du budget en un ministère, et une structure qui attribue la responsabilité de ces fonctions à des ministères séparés. Ce n'est pas un hasard, l'efficacité de l'élaboration du budget et de la gestion des finances publiques (GFP) associée aux deux structures présente des coûts et des avantages, et dans la pratique, les pays ont tendance à se tourner vers l'une des structures lorsque l'autre devient trop coûteuse. La fragmentation peut être multiple : la fonction du ministère des Finances peut être davantage divisée entre un ministère de l'Economie et un ministère des Finances.

L'un des postulats fondamentaux du débat lors du séminaire, a soutenu que des ministères aussi bien séparés que regroupés présentent des avantages et des inconvénients.

- Le point fort d'un système fragmenté se trouve dans l'attention particulière et l'importance égale qui peuvent être appliquées aux fonctions de planification et d'élaboration du budget. La séparation de ces fonctions peut empêcher l'accumulation des pouvoirs entre les mains d'un seul ministre, tout en encourageant le développement d'agences spécialisées et de personnel responsable de la planification et de l'élaboration du budget d'un pays. L'un des inconvénients majeurs de la séparation de ces deux fonctions est la perte d'une approche de la planification limitée aux ressources. L'étude sur la GFP dans les États fragiles et en situation d'après-guerre a démontré que la séparation peut ralentir le processus de réforme. Parallèlement, des ministères séparés nécessitent plus de personnel et doublent les processus au niveau des ministères dépensiers.
- Les fonctions de planification et d'élaboration du budget effectuées conjointement offrent un réel avantage en termes de discipline budgétaire, de planification intégrée et d'efficacité de la répartition. Avec un ministère en charge, la cohérence centrale de la planification et de l'élaboration du budget

se traduit par une meilleure cohérence au niveau des organismes dépensiers et des programmes. Les problèmes du cycle entier sont plus facilement identifiés – puisqu’un seul ministère dispose de l’aperçu d’ensemble – et les réformes pour les résoudre sont abordées de manière plus cohérente. L’inconvénient de la fusion des deux fonctions, réside dans l’attention insuffisante portée à la planification. La concentration de tous les pouvoirs au sein d’un seul ministère peut également entraîner une résistance des ministères dépensiers et ainsi compromettre la coopération dans le processus budgétaire. Par ailleurs, la multitude de tâches au sein d’un ministère consolidé peut conduire au surmenage des ressources humaines.

Finalement, le plus important est la façon dont un ministère tire profit des avantages et gère les inconvénients. Par exemple, les ministères peuvent créer deux départements pour la préparation du budget : l’un chargé de la planification et l’autre de l’élaboration du budget, tout en fusionnant l’exécution des deux budgets en un département. La fonction de planification peut être renforcée en confiant sa responsabilité aux hauts fonctionnaires du ministère afin que l’attention soit constante. Certains pays ont une structure dans laquelle la planification et l’élaboration du budget sont regroupées au niveau central, mais restent séparées au niveau des ministères dépensiers. Cela signifie que le niveau central peut assurer une bonne coordination et que la planification se produit là où de meilleures informations et connaissances existent pour un secteur donné. D’autres pays fonctionnent avec un ministère commun, mais créent une autorité ou un comité chargé de la planification, qui conseille souvent le président.

Cependant, les participants ont également souligné que dans de nombreux cas, la séparation des fonctions de planification et d’élaboration du budget en deux ou plusieurs ministères, n’est pas toujours motivée par des questions techniques ; elle semble plutôt être le résultat d’impératifs politiques, tels qu’un désir d’affaiblir le ministère des Finances ou de l’inscrire dans le cadre d’une augmentation générale des postes du Cabinet.

Les relations entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers d’un pays se caractérisent souvent par des tensions. Tandis qu’il est de l’intérêt du ministère des Finances de maintenir les dépenses à un niveau abordable, et qu’il lui faut faire des compromis entre les demandes de dépenses des ministères dépensiers, la motivation d’un ministère dépensier est simplement d’accroître au maximum sa part de ressources disponibles. Cette tension naturelle est souvent exacerbée par l’asymétrie d’informations, entraînant un manque de confiance. Les participants au séminaire

ont cerné les défis qui provoquent ce manque de confiance entre les administrations dépen­sières et les administrations centrales.

Au lieu de disposer de moyens institutionnalisés de partage des informations, qui rendent la prise de décision plus transparente, une culture de méfiance mutuelle règne entre les Agences centrales de financement et leurs ministères dépen­siers. Par conséquent, le ministère des Finances ne communique pas les informations sur les compressions budgétaires mais impose des compressions arbitraires, et les organismes dépen­siers ne l'informent pas quant aux postes où des compressions pourraient être faites, mais grossissent plutôt leurs besoins budgétaires dès le départ.

Les ministères dépen­siers ont différentes façons d'ébranler les priorités prévues ; ils dépen­sent les fonds alloués différemment, outrepassent les processus formels d'approbation des engagements, font échouer les systèmes de gestion financière puis cherchent l'approbation au niveau politique ; tout ceci affaiblit l'autorité et le fonctionnement du ministère des Finances. Les ministères dépen­siers exagèrent souvent leurs demandes de fonds pour les deux premiers trimestres puis utilisent les fonds excédentaires à des fins autres que celles annoncées dans leur projection de flux de trésorerie. Parallèlement, les ministères des Finances ne communiquent pas la disponibilité prévisionnelle des liquidités, entraînant ainsi le gonflement des requêtes budgétaires.

Toutefois, les pays membres de CABRI ont mis au point différents mécanismes pour empêcher ou contrer les guerres du budget entre les ministères des Finances et dépen­siers :

- Les ministères des Finances doivent participer davantage et faire preuve de transparence dans leur engagement avec les ministères dépen­siers. Un dialogue périodique avec le cabinet ou les conseils des ministres, afin d'expliquer les restrictions budgétaires et d'engager leur participation à la recherche de solutions (comme revoir la hiérarchisation des programmes), est un pas important vers cet objectif. Les pays ont également instauré des mécanismes de dialogue officiels, comme des points focaux (correspondants) au ministère des Finances pour permettre les échanges avec des regroupements de ministères dépen­siers.
- Certains pays ont formalisé des processus décisionnels et consolidé les lignes directrices sur les procédures que les ministères dépen­siers doivent suivre pour obtenir l'autorisation politique pour des dépenses inappropriées ou non autorisées sur le plan de la gestion de trésorerie en cours d'exercice. Ceci s'applique à tous les ministères sans exception et génère une pression politique par les pairs en faveur de l'obéissance aux règles.

- Les ACF doivent consolider les pratiques de gestion de trésorerie en mettant au point des règles claires pour l'affectation de la trésorerie disponible et en faisant des décaissements opportuns, prévisibles et transparents, par exemple par le biais de commissions de plusieurs agences.
- Les ACF doivent apporter leur soutien technique et leur mentorat aux ministères dépensiers afin que ces derniers soient capables de se conformer aux réglementations et d'appliquer les réformes budgétaires. Les pays ont bénéficié de programmes qui concentrent les efforts de renforcement des capacités qualitatives sur les comptables publics. Les participants ont clairement expliqué que la clé pour un contrôle amélioré des finances publiques au niveau des ministères dépensiers est d'amener les comptables publics à rendre des comptes, conformément à leurs obligations juridiques. Lorsque les comptables publics ne sont pas sanctionnés, il est peu vraisemblable que les fonctionnaires des ministères dépensiers le soient.

Les participants au séminaire sont d'accord sur le fait que la responsabilité première consistant à gérer les conflits entre les ministères centraux et dépensiers, incombe aux ministères des Finances, compte tenu de leur rôle de gardiens des deniers publics.

## **Mise en place de règles : les cadres juridiques pour la gestion des finances publiques**

Les résultats du processus budgétaire dépendent en grande partie de l'existence ou non de règles claires pour la formulation, l'exécution et l'établissement des rapports du budget annuel, ainsi que la déclaration des objectifs de la politique fiscale à moyen terme (Lienert & Fainboin 2010). Compte tenu de ce fait, de nombreux pays revoient périodiquement les cadres juridiques de la GFP pour s'assurer : (a) que des lois adéquates soient en place ; et, (b) qu'elles soient appropriées et propices à assurer une bonne gouvernance financière et budgétaire. Comme ailleurs dans le monde, le développement des cadres juridiques en Afrique est variable et incarne des systèmes hérités. La forme que prend la réforme de ces systèmes et la manière dont les réformes sont ancrées dans la loi, varient également selon le contexte et les objectifs du pays. Le Séminaire Annuel, qui s'est penché sur les défis posés pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'application des cadres juridiques de la GFP en Afrique, a également étudié les mesures incitatives et les contrôles d'engagements à mettre en place pour faire appliquer le cadre juridique.

Gert van der Linde, Spécialiste principal en gestion des finances publiques à la Banque mondiale, lors de sa présentation générale, a souligné l'importance d'un

cadre juridique appuyant les domaines clés du processus de la GFP, notamment : la relation d'obligation de rendre compte, le processus budgétaire, l'exécution du budget, la comptabilité et l'établissement des rapports. La vision qui étaye le système budgétaire, le cadre juridique qui le régit, et les normes, processus, systèmes et besoins en données doivent s'aligner sur les besoins et les capacités propres à chaque pays. Van der Linde a insisté sur l'importance d'une application judicieuse des éléments fondamentaux de la mise en œuvre, du maintien et de la protection de l'adhésion des parties prenantes principales (en inculquant des processus de gestion du changement) et, finalement, d'une démonstration des résultats.

Au chapitre 4, Nana Boateng, Conseillère de la GIZ<sup>1</sup> auprès de CABRI, puise dans les exposés pays au cours de la séance pour débattre sur la manière dont les réformes des cadres juridiques sont entreprises par les pays et sur leurs raisons. Le Rwanda et le Maroc sont de bons exemples de pays qui réforment leurs cadres juridiques pour traduire l'évolution vers la budgétisation axée sur les performances des programmes. Le cas du Maroc est présenté par Mohammed Haddad, Adjoint au Directeur du budget du Maroc, tandis que le cas du Rwanda est présenté par Elias Baingana, Directeur du budget du Rwanda. L'adoption de nouvelles lois peut également servir à aborder des problèmes budgétaires particuliers, tel était le cas de la Zambie, présenté par Pamela Chibonga, Analyste en chef du budget de la Zambie. L'absence d'un cadre juridique pour le processus budgétaire permettait des pratiques discrétionnaires excessives ainsi qu'un manque d'harmonie entre le processus et la planification nationale du développement.

Malgré l'évolution d'un budget de moyens vers un budget-programme, la Loi organique budgétaire marocaine ne mentionne aucun « programme ». Cependant, au début de la réforme, la Loi organique du budget n'a pas été révisée ; toutes les mesures adoptées étaient basées sur des textes réglementaires tels que des décrets, des ordonnances et des circulaires. La mise en œuvre a été effectuée selon l'approche « PPP » (progressive, participative et pragmatique). Plutôt que de réformer la loi principale dès le début et de risquer des erreurs, diverses réformes à caractère juridique, institutionnel, administratif et de renforcement, ont été entreprises pour appuyer le processus de réforme.

Les textes réglementaires importants comprenaient la Circulaire du Premier ministre de 2001 ayant pour objet l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget d'État au cadre de la déconcentration, ainsi que la Circulaire du Premier ministre de 2003 sur le partenariat. Le processus a également été étayé par la rédaction,

---

1 GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence allemande pour la coopération internationale).

la communication et la diffusion de guides, accompagnés d'une formation formelle. L'approche expérimentale a permis l'identification de plusieurs difficultés à gérer.

Les réformes juridiques entreprises ont été réalisées de manière participative en impliquant toutes les directions principales, et appuyées par le soutien politique nécessaire. Les propositions pour la réforme de la Loi organique budgétaire étaient organisées autour de quatre grands axes : (a) le renforcement de la performance de la gestion du secteur public ; (b) l'approfondissement de la transparence ; (c) le renforcement de la soutenabilité des finances publiques ; et (d) l'accroissement du rôle du Parlement dans le débat budgétaire. La promulgation de la nouvelle loi ne devait pas toutefois signifier la fin des réformes. Le contenu et les avantages de la réforme doivent faire l'objet d'actions de communication, d'initiatives de sensibilisation et de formation. Il faudra aider les gestionnaires à renforcer leur capacité de gestion et l'adaptation de leurs compétences aux nouvelles méthodes de gestion.

Au Rwanda, la nouvelle loi de la GFP a été promulguée après un long débat sur les objectifs de la réforme. La Loi organique relative aux finances et au patrimoine de l'État qui couvre le cycle de la budgétisation et de la comptabilité au Rwanda contient des dispositions qui donnent lieu à d'autres instruments juridiques en matière de passation des marchés, de gestion de trésorerie, d'audit interne et d'audit externe.

Avant la promulgation de la Loi organique du budget, les fonctions d'élaboration du budget et de comptabilité découlaient du Décret-loi n° 23/79 de 1979. Ce Décret-loi s'est révélé problématique : il ne se conformait pas à une GFP moderne ; il était uniquement axé sur le budget annuel ; il favorisait des budgets par poste ; il encourageait un système de double budgétisation ; le principe de l'unité du budget n'était pas entièrement respecté. Il y avait également un manque de transparence en gestion de trésorerie et ce Décret-loi était très complexe. Plusieurs dispositions administratives prévues n'ont jamais été mises en place. En plus, il n'a jamais apporté de précisions quant aux rôles respectifs du Parlement et de l'Exécutif.

La promulgation d'une nouvelle constitution au Rwanda et l'adoption de la Vision 2020 a déplacé sensiblement l'accent vers les résultats et les réalisations, ce qu'il a fallu traduire dans la nouvelle loi de la GFP. Cette loi a provoqué de profonds changements dans le domaine de la GFP, comme l'élaboration du budget-programme et à moyen terme, la suppression de la Cours des comptes, l'introduction de l'audit interne, la simplification de l'administration fiscale et des changements apportés aux processus de préparation du budget et au cadre d'établissement des rapports du pays.

Depuis l'engagement des réformes juridiques de la GFP, plusieurs gains ont été réalisés, appuyés par des changements apportés à la réglementation formelle. Néanmoins, plusieurs défis se sont présentés au cours du processus dont les principaux étaient les faibles effectifs et les capacités institutionnelles limitées

pour appliquer efficacement la nouvelle loi de la GFP et les lois, réglementations et directives connexes, ainsi que l'absence de données statistiques indispensables à une planification et un suivi efficaces. Les exigences des donateurs, que ce soient des dispositions bancaires ou des fonctions comptables compliquées, ne cadraient pas toujours bien avec les dispositions de la nouvelle loi.

Parmi les principaux enseignements rwandais, il faudrait retenir l'importance d'une bonne direction pour l'application de la loi sur la GFP, tout comme celle de la sensibilisation, et de la création et du maintien d'une masse critique de compétences techniques au sein de l'administration centrale en vue de diriger les réformes. Un dialogue continu avec les parties prenantes et une stratégie évolutive pour la mise en œuvre constituent également des éléments importants.

La Zambie entreprend actuellement une réforme complète de ses lois sur la GFP, nécessité par l'absence de fondement juridique pour le cadre de planification nationale du développement et de mécanismes modernes d'élaboration du budget, avec comme conséquence des procédures et des calendriers ad hoc et sans assise juridique.

Une nécessité constitutionnelle en 2009 pour de nouvelles lois relatives à l'élaboration du budget et à la planification, a permis l'inclusion de modifications programmées dans l'architecture de gouvernance dans le cadre juridique de la GFP, notamment la déconcentration des fonctions en faveur des conseils de districts et le renforcement du rôle de supervision de l'Assemblée nationale dans les réformes constitutionnelles.

Néanmoins, la Zambie a rencontré des difficultés lors de l'élaboration de la législation, dont n'était pas la moindre le fait que deux des processus d'appui, à savoir les réformes constitutionnelles et la déconcentration en faveur des conseils de district, sont au point mort. Deuxièmement, le processus consultatif impliquant l'Assemblée nationale et la société civile, ainsi que des rivalités institutionnelles entre les approches de planification et les organismes, ont également retardé le processus de rédaction d'un nouveau projet de loi.

## **Décentralisation fiscale afin de soutenir l'amélioration des dépenses destinées à la prestation de services**

La décentralisation des fonctions administratives du niveau national au niveau infranational, est préconisée comme mécanisme essentiel pour la transformation des ressources publiques en prestations publiques dynamiques, efficaces et efficientes. Toutefois, ces avantages de la décentralisation ne se manifestent pas de manière automatique, mais dépendent du véritable degré d'autonomie accordé aux administrations infranationales, de la qualité des systèmes de GFP et des capacités techniques et de gestion au niveau infranational, et, ce qui est crucial, de la conception et de la transparence des transferts budgétaires intergouvernementaux.

La quatrième séance du Séminaire Annuel a traité deux de ces aspects, mettant l'accent sur les interventions attendues de l'administration centrale. Au cours de la première sous-séance, les participants ont étudié la conception des transferts budgétaires intergouvernementaux ainsi que l'accès à l'emprunt comme déterminants importants de l'efficacité et de l'adéquation du budget infranational. François Paul Yatta, chercheur indépendant originaire du Niger et co-auteur du chapitre sur l'Afrique dans le *Deuxième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale* (voir CGLU, 2010), a exposé les défis et les pratiques de la décentralisation fiscale en Afrique. Au cours de la deuxième sous-séance, les participants ont discuté des besoins de transparence nécessaires à la décentralisation fiscale pour favoriser la responsabilisation locale en matière de prestation de services locales et la responsabilisation nationale pour la gestion de la décentralisation fiscale. Jason Lakin, administrateur de programmes et chargé de recherches au Partenariat budgétaire international (IBP), a énoncé six projets de principes de transparence et de participation établis par l'IBP et ses partenaires pour la transparence, la participation et la gestion financière au niveau infranational. Les lecteurs trouveront au chapitre 5 un résumé des exposés et des débats.

Au cours des 20 dernières années, de nombreux pays africains ont décentralisé les responsabilités de dépenses à l'administration infranationale. Le financement de ces responsabilités au moyen de transferts budgétaires ou de leurs propres recettes, constitue un élément critique pour assurer la responsabilité locale et la prestation de services. Il n'existe aucun modèle type de décentralisation fiscale en Afrique. Les pays ont différentes configurations de répartition des recettes et des dépenses entre les niveaux administratifs qui sont différemment structurés. En outre, le degré de décentralisation varie fortement. Par exemple, les collectivités locales sont responsables de seulement 0,3 % des dépenses consolidées au Togo par rapport à 23 % en Ouganda.

Dans la pratique, toutefois, comme précisé par Yatta dans son exposé, une décentralisation efficace est entravée par des cadres juridiques imprécis et par des contrôles budgétaires excessifs de l'administration centrale sur les dépenses locales, ce qui affaiblit la responsabilisation locale. Les modalités de financement externe compromettent encore davantage l'autonomie de l'administration locale. Les modalités modernes de l'aide (par exemple les modalités d'appui budgétaire et les modalités sectorielles) se traduisent par la recentralisation des politiques et des fonctions des secteurs clés décentralisés tels que l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement.

La conception des systèmes d'affectation des recettes et de transferts budgétaires est donc primordiale pour bénéficier des avantages de la décentralisation. Pourtant, à l'exception de quelques pays seulement, la pratique est peu développée. La fréquence de prises de décisions ponctuelles sous-tend certains des défis clés associés

aux transferts budgétaires intergouvernementaux sur le continent. Les systèmes de subventions ne comblent pas de manière systématique les inégalités entre régions. Des formules favorisant l'égalisation des recettes fiscales sont rares. De nombreuses formules de financement sont basées sur des dépenses de pré-décentralisation qui reflètent les choix antérieurs de l'administration nationale et non les besoins actuels définis par la répartition des responsabilités de dépenses. Même quand les transferts budgétaires sont mieux conçus, la réalisation des transferts peut poser des problèmes. D'après Yatta et Vaillancourt (2010), une des questions à aborder d'urgence, est l'irrégularité et l'imprévisibilité des transferts effectués. Parfois les transferts nationaux, mêmes affectés, n'ont pas lieu.

Les emprunts par les autorités infranationales sont également supprimés. Sur plus de 2 000 milliards d'US\$ d'obligations municipales qui circulent dans le monde, à peine 1 % des obligations sont émises par des collectivités locales africaines, et, essentiellement par des municipalités sud-africaines et marocaines. Le chapitre 5 énumère trois des contraintes principales qui entravent le développement de la capacité des collectivités locales d'emprunter : les limites du cadre juridique ; les limites sur les ressources des collectivités locales, empêchant l'accès aux marchés des capitaux à des tarifs abordables ; et, le manque d'outils budgétaires adéquats au niveau local pour permettre l'emprunt responsable.

Enfin, Yatta a fait remarquer au cours de son exposé que la faiblesse des capacités et de la responsabilité locales contribue à la résistance continue des administrations centrales à la décentralisation de fonctions dans la pratique et de la mise à disposition de ressources de manière prévisible.

C'est précisément de cette question que l'exposé de Jason Lakin a traité : les dispositions institutionnelles qui doivent être en place pour favoriser une responsabilisation locale active et efficace.

Bon nombre des partenaires de l'IBP, au Ghana, au Mali, en Ouganda, en Tanzanie, au Kenya, en Zambie, au Mozambique et en Afrique du Sud, travaillent aux niveaux infranational, local ou communautaire, vérifiant l'application de la politique, effectuant le suivi des flux financiers au niveau local ou sous-local, du financement des mandats principaux et collaborant avec les dirigeants locaux pour influencer sur les choix de dépenses et pour mettre en œuvre les budgets de manière efficace. L'expérience commune de l'IBP et des partenaires révèle que les budgets au niveau local ont tendance à être encore plus opaques que les budgets au niveau central.

Vu la fréquence de cet état des choses, l'IBP a établi un groupe de travail de plaidoirie pour la décentralisation infranationale avec des partenaires venant entre autres, de l'Ouganda, de l'Inde, de l'Afrique du Sud, du Kenya, de l'Indonésie et du Ghana. Le groupe a élaboré six principes de transparence de budget infranational, de

participation et de gestion financière ; il est en train de parfaire les principes et de les rédiger en donnant des raisons et des exemples. Les principes sont :

- Les gouvernements infranationaux devraient fournir des informations totalement transparentes et exhaustives au public concernant à la fois les recettes et les dépenses budgétisées et effectives, au cours des quatre phases du processus budgétaire (élaboration, adoption [approbation], exécution et évaluation).
- Les administrations infranationales, tout comme les administrations nationales, devraient faire l'objet d'audits internes et externes, et, les constatations de l'audit externe devraient être mises à la disposition du public dans un délai raisonnable.
- Lorsque les administrations infranationales disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur l'utilisation de fonds qui leur ont été transférés par d'autres niveaux administratifs, ou de fonds recueillis grâce à leurs propres sources de recettes, les assemblées locales (quand elles existent) et les citoyens devraient avoir l'occasion de contribuer au processus budgétaire à diverses étapes, allant de l'affectation à l'exécution et à l'évaluation.
- Le budget de l'Exécutif aux niveaux central et infranational, devrait contenir des informations détaillées (quantitatives et narratives) se rapportant aux transferts intergouvernementaux, y compris au moins, leur montant, toutes les règles qui régissent leur encaissement et leur dépense, leur répartition, la justification de cette répartition, et, le cas échéant, la formule utilisée pour calculer cette répartition.
- La répartition des ressources entre les unités infranationales devrait tenir compte de considérations d'équité, et, être déterminée par le besoin/la demande de services, plutôt que de tenir exclusivement compte de « considérations axées sur l'offre », telles que l'offre existante d'infrastructure et de personnel.
- Lorsque des fonds sont décentralisés, le projet de budget de l'Exécutif ou d'autres documents de l'administration centrale rendus publics et facilement compréhensibles, devraient contenir des informations narratives précisant les responsabilités à chaque niveau de l'administration publique de la prestation des services décentralisés, les bureaux publics ou les fonctionnaires à chaque niveau de l'administration publique qui sont responsables de services particuliers et, les flux de fonds associés à ces responsabilités.

## Conclusion

Le 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI s'est penché sur les problèmes courants qui mènent à une mauvaise exécution des budgets. Les débats ne visaient certes pas uniquement la compréhension des problèmes, mais également le partage de pratiques efficaces mises en œuvre par les pays participants afin d'aborder les problèmes.

Bien que de nombreux problèmes d'ordre technique mènent à une mauvaise exécution des budgets, deux thèmes récurrents du séminaire touchaient au rôle décisif des politiciens et du milieu politique pour appuyer l'efficacité de l'exécution budgétaire, des contrôles financiers et de la mise en œuvre des politiques, ou, au contraire, leur rôle dans l'affaiblissement de la crédibilité budgétaire, le sabotage des efforts de réforme de la GFP et le ralentissement d'améliorations dans la prestation de services. Les participants étaient d'accord sur le fait que la volonté politique constituait la première condition nécessaire pour combler l'écart de mise en œuvre.

Le deuxième thème portait sur les manquements opérationnels des processus de réforme. En bref, la mise en œuvre des réformes n'implique pas suffisamment les parties prenantes déconcentrées, ignore la nécessité du processus de gestion des modifications, aborde le renforcement des capacités de manière inefficace et à court terme et, en conséquence, ne traite jamais en assez de profondeur la prédominance de systèmes informels. Il est temps que les praticiens de la GFP se rendent compte qu'effectuer des changements techniques sans aborder ces éléments « intangibles » mènera seulement à de nouvelles façons de contourner le système, à moins d'appliquer des mesures incitatives.

Au cours des discussions du séminaire, cinq thèmes « axés sur les résultats » sont ressortis.

- *Disposons-nous de bons outils pour gérer la politique ?* Le budget est le terrain de rencontre de la politique et de la technique. C'est le système par lequel les ressources sont affectées et utilisées afin de réaliser des objectifs de politiques. C'est le cœur de la politique. Les participants ont reconnu que tandis qu'il existe énormément d'informations quant à l'utilisation de la nature politique des budgets pour favoriser l'obtention de bons résultats budgétaires, cet apprentissage n'est pas encore suffisamment externalisé et disponible auprès des praticiens. Des outils utiles sont : l'analyse d'économie politique, comprendre comment être pragmatique, savoir quand il faut accepter un compromis et peaufiner les compétences en négociation de compromis.
- *Prenons-nous suffisamment en compte la pertinence du contexte, et la vision est-elle cohérente, claire et simple ?* Les participants ont souligné le besoin d'assortir

les propositions de réformes au contexte et de renforcer les capacités internes au sein des ministères des Finances pour la mise en œuvre des réformes, ainsi que de savoir reconnaître les occasions au cours du cycle politique quand il est possible d'accélérer les réformes et d'utiliser ces occasions pour transformer les capacités potentielles en capacités véritables. L'accent a également été mis sur le besoin d'assurer le maintien, à travers toutes les réformes, de la cohérence des systèmes. Ceci n'est possible que si le programme de réforme se déroule au sein d'un cadre systématique basé sur une vision claire et à long terme du système de GFP.

- *Transparence, supervision et responsabilisation sociale.* Ce thème était axé sur une compréhension accrue de l'insuffisance d'une réforme purement technique. Les ministères des Finances doivent étudier des mécanismes pour mettre en place la supervision et la responsabilisation sociale, afin de changer les incitations dans le cadre desquelles travaillent les fonctionnaires, leurs chefs et les détenteurs de postes politiques. Cela signifie qu'il faut collaborer avec de nouvelles parties prenantes, par exemple des groupes de la société civile, et s'engager d'une manière nouvelle avec des acteurs établis tels que les parlementaires.
- *Questions intangibles – la conception technique ne suffit pas.* En outre, les plans de mise en œuvre des réformes ne devraient plus uniquement traiter de modifications techniques apportées aux systèmes. Ils devraient comprendre la sensibilisation de toutes les parties, parties prenantes comprises, à la modification des mesures incitatives pour toutes les parties concernées. Les processus de gestion des modifications sont importants. Qui sont les meneurs probables des réformes dans les organisations ? Comment peut-on les appuyer ? Comment peut-on modifier les incitations à court terme pour déplacer les pratiques vers une autre plate-forme ? Quelles sanctions sont efficaces ?
- *Les réformes prennent du temps et doivent faire face à divers contextes.* Enfin, les contributions des participants ont souligné qu'une réforme réussie peut parfois prendre jusqu'à dix ans voir plus longtemps, pour véritablement passer dans la pratique. Il est important de comprendre que le processus de réforme est cumulatif et de reconnaître les contextes qui se prêtent à des progrès plus rapides, ainsi que le contraire : quand il faut éviter d'introduire de nouvelles réformes, mais plutôt favoriser la consolidation et le renforcement systématique des capacités.

## Références

- Andrews M (2010) *How far have public financial management reforms come in Africa? (Quels progrès ont été réalisés par les réformes en gestion des finances publiques en Afrique ?)* Faculty Research Working Paper Series (Série de documents de travail de recherche de la Faculté), RWP10-018. Harvard : Harvard Kennedy School.
- Lienert I & Fainboim I (2010) *Reforming budget system laws (Réformer les lois relatives au système budgétaire)*. Washington DC: FMI.
- UCLG (CGLU) (Cités et Gouvernements Locaux Unis) (2010) *Gold 2010: Le financement des collectivités locales : les défis du 21ème siècle*. Barcelone: UCLG.
- Yatta FP & Vaillancourt F (2010) Les défis de financement des collectivités locales en Afrique. Dans le rapport CGLU *Gold 2010: Le financement des collectivités locales : les défis du 21ème siècle*. Barcelone: UCLG.

# 2

## **Cerner le défi : dénominateurs communs de la faiblesse des systèmes d'exécution du budget**

*Compilé par Alta Fölscher*

## 2.1 Introduction

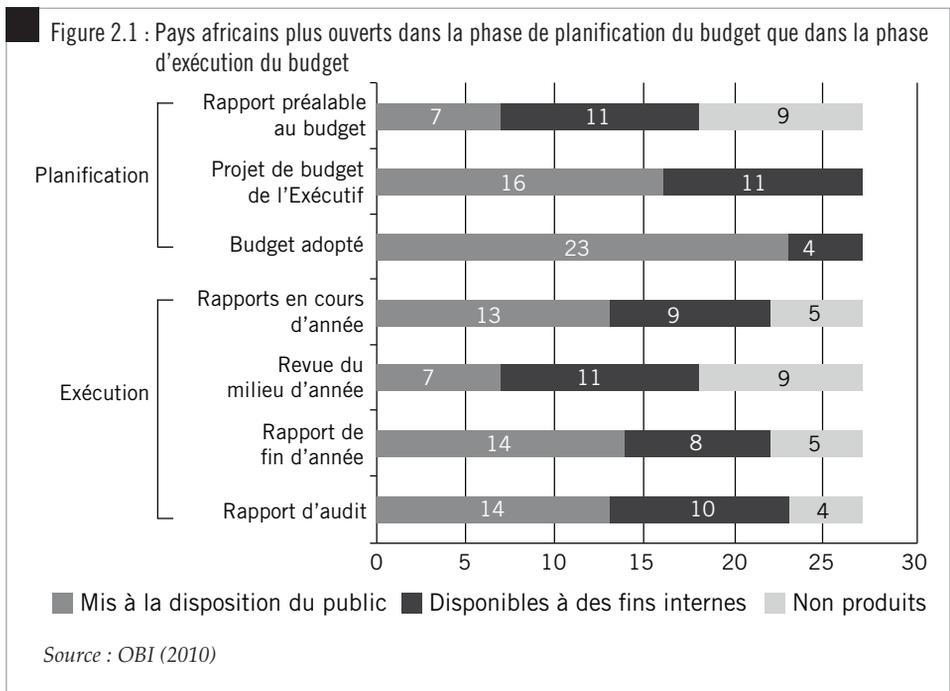
Le thème du 7<sup>e</sup> Séminaire de CABRI – Faire fonctionner les budgets : le défi de la mise en œuvre – a été guidé par des données qui semblent indiquer que les budgets sont mieux conçus qu'ils ne sont exécutés. La première séance du séminaire a cherché à isoler les dénominateurs communs aux pays membres de CABRI qui contribuent à la faiblesse des systèmes d'exécution du budget. Florence Kuteesa, conseillère auprès du département des Finances publiques du Fonds monétaire international (FMI), a entamé le débat en mettant en évidence la façon dont les inefficacités en matière de planification budgétaire et de mise en œuvre du budget empêchent l'exécution des budgets comme prévu, et empêchent de convertir les objectifs de l'État en des dépenses et des services publics. Edward Hedger, Directeur du Centre pour l'aide et les dépenses publiques à l'*Overseas Development Institute*, a examiné les principales observations découlant d'une étude récente sur la réforme de la gestion des finances publiques (GFP) dans les États fragiles, qui illustrent des défis communs. Vivek Ramkumar, Directeur de l'Initiative sur le budget ouvert au Partenariat budgétaire international (IBP), a utilisé les résultats de l'Indice sur le budget ouvert 2010, pour illustrer comment les déficits de transparence contribuent à de mauvaises pratiques d'exécution du budget. Ce chapitre s'inspire des présentations et des discussions ultérieures menées par les délégués des pays au cours de la première séance, en vue de définir les points communs des mauvaises pratiques d'exécution du budget dans les différents pays, et de mettre en exergue la façon dont les pays ont essayé d'y remédier.

## 2.2 Améliorations de l'exécution du budget, favorisant l'obligation de rendre compte et le renforcement des capacités

Les réformes de la GFP sont communes à tous les membres de CABRI et les pays participants. L'engagement des donateurs dans ce domaine a augmenté de manière significative, en particulier depuis 2000 (Westcott, 2008). Pourtant, malgré d'importants investissements dans ce domaine, des défis majeurs subsistent. Le thème principal du séminaire – Faire fonctionner les budgets: le défi de la mise en œuvre – se rapporte aux résultats de recherche des trois dernières années indiquant qu'en Afrique les défis associés à l'exécution du budget semblent être plus difficiles à relever que les défis associés à la préparation du budget.

Des instruments standardisés d'évaluation de la GFP transfrontaliers, tels que le cadre d'évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) et l'Enquête sur le budget ouvert du Partenariat budgétaire international, ont produit des ensembles de données raisonnablement comparables entre les pays africains, qui semblent indiquer en moyenne, une fonctionnalité supérieure dans la préparation

du budget que dans son exécution. Comme préalablement noté par De Renzio (2008) puis confirmé par Andrews (2010), en ce qui concerne les pays africains, les notes moyennes PEFA pour les indicateurs qui reflètent les institutions budgétaires en amont, sont plus élevées que pour les institutions budgétaires en aval. Les indicateurs en amont comprennent les indicateurs évaluant les systèmes de budgétisation stratégique, de préparation du budget et de préparation du budget législatif, tandis que les indicateurs en aval comprennent les indicateurs évaluant les systèmes de flux des ressources (impôts, emprunts et apports des donateurs), la gestion de trésorerie, la passation des marchés, la paie et les contrôles internes, l’audit interne, la comptabilité, le suivi en cours d’exercice et les rapports annuels ainsi que l’audit externe. L’étude réalisée par Andrews a constaté que dans 31 pays africains, l’écart entre les notes moyennes en amont et en aval était à peine inférieure à 0,25, avec les pays obtenant un « D », étant deux fois plus nombreux en ce qui concerne les dimensions en aval qu’en ce qui concerne les dimensions en amont (Andrews, 2010).<sup>1</sup>



1 Dans le cadre d’évaluation PEFA, les pays obtiennent la note « A » lorsqu’ils se conforment à toutes les caractéristiques sélectionnées pour décrire les bonnes pratiques dans une dimension spécifique, et la note « D » lorsque leurs systèmes indiquent la configuration la plus faible des caractéristiques. L’Étude effectuée par Andrews, comme l’étude antérieure de De Renzio, a calculé les moyennes en assimilant une note « A » à 4 et la note « D » à 1, avec les notes comprises entre celles-ci converties en conséquence.

Les résultats de l'Enquête sur le budget ouvert reflètent également que les pays sont plus transparents en ce qui concerne les décisions prises lors de la préparation du budget, que lors de l'exécution du budget. Les données de 27 pays africains issues de l'Indice sur le budget ouvert 2010 (IBO, 2010) révèlent que, même si 16 pays mettent le projet de budget de l'Exécutif à la disposition du public, et 27 pays le font avec le budget adopté, seulement 13 pays publient des rapports en cours d'année, 14 pays publient des rapports de fin d'année et 15 pays publient des rapports d'audit (voir la Figure 2.1).

La séance d'ouverture du séminaire a examiné les points communs aux pays de CABRI qui contribuent à l'obtention de performances plus mauvaises. Voici les principaux thèmes retrouvés dans toutes les présentations et discussions.

## **Faiblesses constatées dans la phase de planification et dans la phase de préparation du budget**

Tandis que la mauvaise exécution du budget – telle que mesurée par la variance entre les agrégats budgétaires prévus et réels, les inefficacités des dépenses et le manque de réalisation des objectifs de dépenses énoncés - peut être liée à la faiblesse des institutions dans la phase de l'exécution du budget, elle est également liée à des lacunes dans la phase de préparation du budget. Dans sa présentation au cours du séminaire, Florence Kuteesa, a indiqué que les faibles liens existants entre les objectifs de développement national et sectoriel des pays et les dépenses réelles sont principalement dus à la fragmentation de la planification à tous les niveaux de l'administration publique.<sup>2</sup>

Les ministères des Finances, qui supervisent la préparation du budget central, bien souvent ne sont pas suffisamment impliqués dans les processus de détermination des objectifs nationaux et sectoriels, qui figurent dans la phase de planification des ministères et des organismes. Il en résulte une mauvaise orientation stratégique en matière de priorités et un manque de sensibilisation aux contraintes de ressources dans les processus de planification. Lorsque la fragmentation de la planification et de l'élaboration du budget du niveau central se répercute au niveau des ministères dépensiers, la situation se détériore. Au niveau sectoriel, les priorités sont aussi fortement influencées par les fournisseurs de financement extérieur, ce qui entraîne une fragmentation encore plus marquée. Par conséquent, les décisions politiques à tous les niveaux du gouvernement ne sont ni coordonnées ni limitées par les

---

2 Kuteesa (2011). Consulter [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org).

ressources ; il y a un manque de clarté et de cohérence concernant les priorités de dépenses et d'engagements vis-à-vis de ces dernières.

La fragmentation causée par les flux de financement extérieur a également été soulignée dans l'étude sur les États fragiles, qui a illustré comment de multiples flux séparés de l'aide extérieure visent des priorités différentes dans tous les ministères, ce qui rend la préparation du budget extrêmement complexe.<sup>3</sup> Bien souvent, le recours généralisé aux systèmes parallèles et le manque d'informations mis à la disposition du ministère des Finances concernant les flux extérieurs, sont observés. Une absence de lien entre les budgets et les politiques et de lien entre l'élaboration du budget d'investissement et du budget de fonctionnement (ordinaire) est également commune, associée à des dispositions institutionnelles séparées pour la planification et l'élaboration des budgets d'investissement et de fonctionnement.

La recherche de CABRI (voir CABRI, 2008, 2010) a précédemment fait remarquer que cette fragmentation porte atteinte aux incitations proposées aux secteurs pour participer pleinement au processus de la préparation du budget, ainsi qu'à la responsabilité locale pour l'exécution du budget. Une étude réalisée pour le Secrétariat PEFA (Sarraf, 2005) a également indiqué les problèmes d'intégration budgétaires causés par l'exacerbation de la séparation initiale entre les budgets d'investissement et de fonctionnement (héritée par les pays de la pratique qui avait cours après la seconde Guerre mondiale en Europe) en acheminant le financement extérieur par le biais des budgets de développement, que ce soit pour les dépenses d'investissement ou non.

En outre, dans les États fragiles, des niveaux élevés de volatilité et d'imprévisibilité et de manque d'informations sur le calendrier des décaissements, associés à des niveaux élevés de dépendance vis-à-vis de l'aide, compromettent la planification budgétaire de base et occasionne la fragmentation tout au long du cycle budgétaire. Cette situation reflète les expériences de la plupart des pays membres de CABRI recevant des apports d'aide au développement.

Les pays membres de CABRI ont entrepris des réformes de la GFP pour aborder ces questions. Parmi ces réformes principales, citons les réformes en matière de cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), qui visent à intégrer les diverses sources de financement dans un cadre consolidé pour faciliter la réalisation de compromis entre les priorités. Des réformes connexes en vue d'améliorer les liens entre les objectifs

---

3 L'étude, qui a effectué huit études de cas-pays, dont trois en Afrique, a été menée par l'*Overseas Development Institute* et commandée par le Groupe de la Banque mondiale sur les États fragiles et en conflit (OPCFC) et par le Groupe de la Banque mondiale sur le secteur public et la gouvernance. Ce document s'inspire de l'examen de l'étude réalisée par Edward Hedger de l'ODI au cours de la 1re séance du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel, et de la documentation fournie à l'atelier sur l'étude, qui s'est tenu le 20 juin 2011 à Nairobi.

nationaux prioritaires et les dépenses, telles que l'introduction de l'élaboration du budget-programme et de la budgétisation axée sur les performances, sont également fréquentes. Toutefois, les pays ont souligné les difficultés rencontrées dans l'établissement de ces réformes et la réalisation de leurs objectifs. Les facteurs essentiels sont la volonté politique pour s'assurer que les réformes soient efficaces, le manque de ressources humaines pour la mise en œuvre des réformes, une absence d'orientation des efforts de réforme en matière de gestion des changements requis dans les pratiques au niveau des ministères dépensiers, ainsi qu'une faible disponibilité et une mauvaise intégration des informations sur les financements apportés par les donateurs. Certains d'entre eux sont examinés plus en détail ci-dessous.

Les pays ont indiqué la réalisation de progrès, tout en admettant cependant, qu'avec les réformes en amont, les progrès sont inévitablement lents et exigent une adaptation constante des plans de réforme (voir l'Encadré 2.1 sur l'expérience mauricienne avec l'élaboration du budget-programme axé sur les performances, qui reflète les principaux thèmes soulevés au cours de la discussion).

#### **Encadré 2.1 : La mise en œuvre de la réforme à Maurice**

Maurice a reconnu que la réforme budgétaire est un processus à long terme et dont l'impact prend du temps à se matérialiser. Le ministère des Finances et du Développement économique de Maurice a adopté une approche progressive ou cumulative des réformes budgétaires.

Un aspect clé de ces réformes est l'introduction d'une approche-programme à l'élaboration du budget (voir Ba, 2010). Ayant mis en place un cadre général pour l'élaboration du budget-programme, l'accent est mis sur les liens entre la planification et l'élaboration du budget dans la pratique. Le ministère demande aux ministères dépensiers de préparer des plans stratégiques et de fonder leurs propositions budgétaires pour les trois prochaines années sur ces plans stratégiques. La raison avancée pour justifier cette demande est que les plans stratégiques découlent des plans à long terme.

En outre, le ministère réduit le nombre d'indicateurs, en mettant l'accent sur des indicateurs moins nombreux mais de meilleure qualité et plus appropriés.

L'accent est mis sur de nouvelles séries ou des séries améliorées de données qui mesurent la qualité et le niveau de services pour lesquels des fonds sont demandés et affectés. Au cours des premières années, le ministère a dû accepter les propositions des ministères dépensiers (principalement des indicateurs d'extrants) ; maintenant, le ministère est impliqué plus activement afin de mettre les bons indicateurs en place.

Maurice a également souligné la nécessité de tenir compte de la capacité de mise en œuvre des ministères dépensiers, tant sur le plan des ressources humaines que sur le plan de l'expertise technique, lors de l'élaboration des réformes.

*Source : Seebundhun (2011)*

Cette expérience a également été constatée dans les États fragiles. Bien que la planification pluriannuelle budgétaire ait été introduite avec succès, et que l'établissement d'un budget annuel de base ait été considéré comme une priorité immédiate pour s'assurer que les dépenses publiques puissent être autorisées, exécutées et rapportées, force a été de constater le succès limité de l'extension de ces réformes à la planification des dépenses à moyen terme et à l'élaboration du budget-programme dans de nombreux pays sortant d'un conflit.

## Faible crédibilité budgétaire

Lorsque ces faiblesses de préparation du budget sont combinées avec des prévisions de recettes irréalistes conduisant à des déficits de trésorerie persistants au cours de l'exercice budgétaire par rapport au budget approuvé, l'objectif des pays de maintenir la discipline budgétaire entraîne au cours de l'exercice, la rectification légitime des dépenses inscrites au budget, du fait qu'il faille prendre des décisions quant au choix des objectifs de dépenses approuvés qu'il faudra financer avec la trésorerie disponible.

Une des premières conséquences de cette pratique est que la capacité du Parlement à tenir l'Exécutif responsable de la mise en œuvre du budget conformément au budget approuvé est minée. Des ajustements budgétaires, une réaffectation des ressources et des virements fréquents signifient que le budget devient un pool de ressources, plutôt qu'un cadre contraignant établissant les priorités (Kuteesa, 2011). Le manque de discipline qui en résulte dans l'exécution du budget permet également l'introduction de nouvelles priorités de dépenses au cours de l'exercice, ce qui compromet également les incitations en matière de planification et de discipline budgétaire et entraîne les pays dans une descente en spirale.

## Manque de transparence et de responsabilité horizontale

Malgré le fait que les réformes sur l'exécution du budget dans les États sortant d'un conflit donnent des résultats, ces derniers n'ont pas débouchés sur l'amélioration de la responsabilité et de la supervision budgétaires. Les réformes permettant aux assemblées législatives de jouer un rôle efficace dans la supervision du budget ont reçu une attention moindre et ont enregistré moins de progrès. Les principales contraintes à un contrôle efficace concernent le suivi et la supervision (surveillance) parlementaire. Toutefois, une plus grande ouverture, en raison de meilleurs rapports budgétaires et financiers, a conduit à une certaine amélioration de la participation de la société civile au budget et aux dépenses.

L'Enquête sur le budget ouvert (IBO, 2010) a constaté que le contrôle budgétaire était faible dans un grand nombre de pays africains évalués. Outre l'examen de la couverture de l'information fournie aux assemblées législatives tout au long du cycle budgétaire, l'enquête a également sondé la manière dont les processus budgétaires fournissaient l'accès au parlement et l'exercice de ses pouvoirs. En ce qui concerne l'Afrique, les principales conclusions auxquelles a abouti l'enquête, étaient les suivantes :

- Dix-huit des 27 pays africains examinés, ont obtenu des résultats qui les font figurer dans les deux catégories inférieures d'informations minimales ou de très peu ou pas d'informations fournies par l'Exécutif. Cependant, 13 des 26 pays ont amélioré leurs résultats depuis 2008. L'Ouganda, le Ghana, la Namibie, le Botswana, le Kenya, l'Égypte, le Malawi et la Tanzanie sont classés dans le groupe intermédiaire de pays qui ont fourni des informations, tandis que l'Afrique du Sud a obtenu le résultat le plus élevé des 94 pays étudiés dans le monde entier.
- Comme le montre la Figure 2.1, davantage de pays africains ont fourni des informations au cours de la phase de préparation du budget, qu'au cours des phases d'exécution, de présentation des rapports et d'audit.
- En ce qui concerne le processus budgétaire, l'Exécutif de 16 des pays africains étudiés ne s'entretient pas avec les assemblées législatives dans le cadre du processus de détermination des priorités budgétaires.
- Dans 11 des pays africains examinés, le parlement reçoit le projet de budget de l'Exécutif moins de six semaines avant ou après le début de l'exercice ; dans neuf pays seulement, le parlement le reçoit plus de trois mois avant le début de l'exercice.

- Dans seulement six des pays africains évalués, le parlement dispose du pouvoir illimité d'amender le budget qui lui est présenté. Dans 11 pays, le parlement ne peut faire aucun amendement, ou son autorité reste limitée.
- Dans 11 des pays africains étudiés, les commissions parlementaires ne conduisent pas d'audiences sur les budgets de chaque ministère. Dans 19 pays, le public n'a pas la possibilité de fournir un témoignage lors de ces audiences, même si elles ont lieu.
- Dans 12 des 27 pays africains enquêtés, les rapports d'audit ne sont pas du tout examinés par une commission parlementaire, ou seuls quelques rapports d'audit sont examinés.
- Enfin, l'enquête a constaté que dans 17 des pays africains étudiés, l'Exécutif peut transférer des fonds entre les unités administratives, sans impliquer le parlement (ou le montant autorisé est suffisamment important pour agir sans avoir à rendre compte au parlement) ou il peut transférer des fonds et seulement obtenir son approbation par la suite.

Pris ensemble, ces résultats mettent en évidence des facteurs clés au sein des institutions régissant les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, qui portent atteinte à une forte responsabilité horizontale. Une étude sur l'état de la bonne gouvernance financière publique en Afrique, entrepris conjointement par CABRI, le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) et l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI), a également identifié la faiblesse de la transparence budgétaire et des institutions de reddition des comptes, comme des facteurs clés nuisant à la bonne gouvernance des finances publiques en Afrique. Plus précisément, l'étude a révélé que : (a) malgré les données attestant d'une meilleure disponibilité interne des informations, un nombre encore trop important de pays fournissent très peu ou pas d'informations sur les décisions budgétaires, l'état des finances publiques et le respect des lois et des règlements par les acteurs au cours du cycle de gestion des ressources publiques ; et, (b) les pays africains obtiennent des résultats médiocres en ce qui concerne la supervision budgétaire, dus en grande partie, à un manque d'indépendance, à un manque de ressources et de procédures au sein des Institutions supérieures de contrôle, à des insuffisances de pouvoirs des institutions parlementaires et à une absence de volonté politique pour effectuer le suivi des recommandations de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, ainsi qu'à un manque de coopération par l'Exécutif (CABRI, l'ATAF et AFROSAI, 2010).

Les discussions lors du séminaire ont souligné l'importance d'améliorer le contenu, l'accessibilité et l'utilité de la documentation budgétaire, comme l'une des principales

mesures à prendre pour impliquer les assemblées législatives et le public, et pour favoriser une meilleure obligation de rendre compte. L'exemple de l'Ouganda a été cité, pour souligner que l'amélioration de la couverture et de l'utilité des informations données au parlement a déclenché un intérêt accru dans la surveillance du budget (Kuteesa, 2011).

## Engagement politique dans le processus budgétaire

L'un des thèmes essentiels de la première séance et tout au long du séminaire était l'impact de la prise de décision politique sur la discipline dans le cycle de gestion des finances publiques. L'impact peut être aussi bien positif que négatif. Les principaux aspects mis en évidence au cours de la première séance sont les suivants :

- Dans les États fragiles, l'engagement politique intérieur et le leadership (direction) des réformes ont été des facteurs clés pour mettre en place les systèmes de GFP. L'engagement politique a souvent été encouragé en raison de la nécessité de mettre en place un système efficace de GFP pour centraliser le contrôle financier, garantir l'affectation et l'exécution des dépenses publiques et consolider la légitimité du gouvernement et de l'État. Le rôle d'une meilleure GFP pour soutenir le flux des financements extérieurs, la budgétisation de l'aide et la reconnaissance internationale, représentait également une force motrice importante de l'engagement politique. La conclusion commune aux États, établissait que le choix du ministre des Finances était fondamental ; dans de nombreux États, le ministre était un ancien membre du personnel ou un détaché d'une institution financière internationale, avec des contacts et une réputation au niveau international. Mais en même temps, la GFP n'était pas la première priorité ou la priorité instinctive du gouvernement dans les États fragiles. Les pressions dominantes politiques internes étaient d'obtenir et de maintenir la stabilité politique dans tous les groupes, ce qui a influencé l'attribution des portefeuilles et l'affectation des dépenses.
- Les pays participants de CABRI ont indiqué au cours du débat, à quel point les efforts déployés pour améliorer la discipline dans l'exécution du budget ont été fréquemment compromis par des politiciens présentant de nouvelles priorités de dépenses au cours de l'exercice. Les processus du Cabinet, au lieu de soutenir la responsabilité verticale pour l'exécution du budget, sont devenus l'occasion de faire pression pour des domaines qui n'ont pas été pris en compte dans le budget.

## Faiblesses marquées des capacités humaines et institutionnelles et prédominance des pratiques informelles

Les discussions qui ont eu lieu lors de la première séance et les présentations formelles ont souligné à quel point la faiblesse des capacités humaines et institutionnelles ralentissent la mise en œuvre effective des réformes de la GFP. Dans les États fragiles, les conflits prolongés réduisent l’empreinte de la pratique historique, détruisent l’infrastructure physique et entraînent l’émigration des professionnels qualifiés. Cette situation aboutit au remplacement des systèmes et des processus formels par des pratiques fragmentées et informelles, qui existaient déjà (dans certains cas) à l’époque précédant le conflit.

La prédominance des pratiques informelles au cours de l’exécution du budget, et leur acceptation en tant que norme, est un vecteur important d’une plus mauvaise performance dans la phase de l’exécution du budget. L’étude 2010 de CABRI et coll., a constaté que dans chacun des domaines du cycle de la gestion des ressources, les institutions formelles et informelles interagissent. Malgré, la réforme des cadres juridiques, l’établissement et la réforme des structures institutionnelles et l’adoption de nouvelles approches, règles et procédures, par les États, les décisions continuent d’être influencées par des pratiques informelles profondément enracinées. En ce qui concerne la gestion budgétaire, le contournement des processus de planification du budget et les contrôles de l’exécution portent atteinte à la primauté du droit. Les procédures formelles d’audit et de supervision sont souvent retardées de façon interminable et s’avèrent simplement être procédurales. Dans l’ensemble, l’étude a révélé que la persistance de pratiques informelles en matière de gouvernance financière est ancrée dans les incitations auxquelles font face les principales parties prenantes de la fonction publique, du pouvoir exécutif et des assemblées législatives (CABRI et coll., 2010).

La discussion a également mis en exergue la corrélation entre la réforme inefficace et une attention insuffisante accordée à la disponibilité des capacités dans l’élaboration des réformes. En cela, encore une fois, elle fait écho aux conclusions de l’étude sur la bonne gouvernance financière publique (CABRI, 2010), qui a souligné à quel point les réformes courantes de la GFP sur le continent- telles que le développement et l’utilisation de modèles sophistiqués de prévisions budgétaires, l’élaboration de plans sectoriels chiffrés, la mise en œuvre de systèmes d’information de gestion financière, le passage à un système axé sur les risques d’audits internes, le renforcement des capacités de l’audit professionnel et la supervision complète des approches de plus en plus sophistiquées des finances publiques – nécessitent des compétences professionnelles techniques et managériales élevées, qui sont très rarement disponibles.

## Oubli de la gestion du changement et du renforcement des capacités, au cours de la mise en œuvre de la réforme

Un débat avec l'auditoire a souligné l'importance de la mise en œuvre de la réforme, notamment une approche de gestion du changement. La conception de nouveaux systèmes, l'amendement des lois et l'émission d'instructions émanant du niveau central, ne sont généralement pas suffisants pour changer la façon dont se comportent les acteurs décentralisés. Une grande partie de l'exécution du budget étant sous le contrôle d'acteurs des ministères, services et agences/organismes (et, dans certains cas, des gouvernements infranationaux), des améliorations à l'exécution du budget nécessiteront un engagement actif des meneurs de la réforme, accompagné par un changement organisationnel à ces niveaux. Pourtant, à ce jour, ce point (et le renforcement des capacités) a été soit ignoré, soit que légèrement intégré dans les stratégies de mise en œuvre de la réforme.

La présentation sur la GFP dans les États fragiles a souligné de quelle façon les premières réformes ont essentiellement mis l'accent sur les ministères et les organismes centraux en matière de GFP, et sur l'exécution du budget, parce que l'objectif était d'établir le contrôle financier et la discipline budgétaire.

Le contrôle a été établi par le renforcement du ministère des Finances et des organismes centraux, et en supprimant le pouvoir discrétionnaire des organismes décentralisés.

Cette première et constante priorité donnée dans tous les cas aux réformes d'exécution du budget a été payante, avec la révision des plans comptables, la centralisation de la gestion de trésorerie, l'automatisation des systèmes de trésorerie, le renforcement des contrôles d'engagement et l'amélioration des rapports budgétaires et financiers constituant des objectifs communs.

Lorsque les efforts de réforme ont été étendus aux ministères dépensiers, l'accent a souvent été mis sur les secteurs sociaux (santé, éducation et protection sociale) par le biais de mécanismes impliquant les donateurs, tels que les approches sectorielles, les fonds communs ou l'assistance technique, s'ajoutant à des programmes d'appui sectoriel. Aussi bien dans les États sortant d'un conflit que dans d'autres États, les processus de réforme en ce qui concerne la GFP infranationale ont été appliqués longtemps après les réformes au niveau central. Toutefois la Sierra Leone a été citée comme une exception, car les améliorations apportées à la GFP infranationale faisaient partie des premières initiatives de réforme. Ces améliorations comprenaient le déploiement des systèmes de contrôle et de comptabilité automatisés dans les ministères, les services et les organismes (agences).

La faible attention dans le cadre des réformes de la GFP accordée aux institutions et aux capacités aux niveaux déconcentrés de l'administration publique, mise en évidence lors du séminaire, est en corrélation avec les conclusions d'Andrews (2010) reposant sur les résultats PEFA pour 31 pays africains qui indiquent que lorsque les dimensions de GFP impliquaient des acteurs concentrés (comme les rapprochements bancaires), la note moyenne obtenue est beaucoup plus élevée que pour les dimensions impliquant des acteurs déconcentrés (comme le rapprochement des comptes d'attente [ou d'ordre] et des avances). Presque deux fois plus de pays ont obtenu un « D » sur les dimensions déconcentrées que sur les dimensions concentrées.

## **Intervention et influence extérieures**

Enfin, la discussion a souligné le rôle de l'intervention et de l'influence extérieures au niveau de l'établissement des programmes de réformes de la GFP. Dans les États fragiles et dans d'autres pays de CABRI, le dialogue et les conditions politiques, par le biais de l'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) et de programmes et d'appui budgétaire du FMI, pour n'en nommer que quelques-uns, ont joué un rôle de catalyseur dans la réalisation des progrès de réformes des gouvernements.

Cependant, dans de nombreux pays, les progrès pourraient se limiter à des changements formels, sans mesures fonctionnelles ou transformatrices correspondantes, du fait que les incitations sous-jacentes restent inchangées. Les changements officiels sont en place (par exemple, l'établissement de l'audit interne et des unités de passation des marchés, conformément aux modifications apportées au cadre juridique et réglementaire), mais avec des fonctionnalités limitées (l'audit interne reste inactif ou inefficace ou, dans la pratique, les nouveaux processus de passation des marchés sont contournés par le maintien du statu quo).

Encore une fois, cette discussion reflète la conclusion de l'étude de CABRI et coll. (2010) et d'Andrews (2010), indiquant que les pays africains ont mis en place des cadres juridiques formels et ont modifié les processus formels, mais que les changements de comportement ne suivent pas. Des recherches plus poussées, effectuées par le Partenariat budgétaire international montrent aussi que plusieurs pays ont promulgué des lois de finances publiques contenant des dispositions relatives à la transparence. Cependant, dans la pratique, l'application de ces lois, tarde. Dans certains cas, cette situation s'explique du fait que les lois ne sont pas suffisamment explicites et détaillées quant aux exigences de transparence budgétaire (voir le Tableau 2.1).

Tableau 2.1 : Étendue des dispositions relatives à la transparence dans les lois de finances

Étendue des dispositions relatives à la transparence dans les lois de finances	Nombre de pays	Nom des pays
Aucune disposition	10	Algérie, Angola, Botswana, Burkina Faso, Éthiopie, Madagascar, Mali, Mozambique, Namibie, Soudan
Dispositions minimales	6	Ghana, Kenya, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie
Dispositions importantes	5	Libéria, Nigéria, Rwanda, Sierra Leone, Afrique du Sud

*Source : Ramkumar (2011)*

Les recommandations résultant de l'étude de CABRI et coll. (2010), ont souligné le besoin urgent pour les pays africains de s'approprier leurs programmes de réforme et d'élaborer des plans de réforme qui sont adaptés au pays. Cette démarche nécessitera le renforcement des capacités techniques pour mener les réformes, dont l'effet positif a été illustré par les exemples de Maurice et de l'Ouganda.

## 2.3 Conclusion : éléments essentiels pour remédier à la mauvaise exécution du budget

La première séance du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI a mis en évidence les facteurs clés contribuant à une mauvaise exécution du budget (par rapport à une meilleure préparation du budget) dans les pays de CABRI. La discussion a souligné la façon dont les faiblesses relevées dans le cadre de la planification budgétaire et de l'exécution du budget se renforcent mutuellement, du fait qu'une mauvaise planification exige des ajustements fréquents au cours de l'exécution budgétaire, qui, à son tour, porte atteinte à la responsabilité horizontale et verticale et décourage la planification et la préparation du budget efficaces, puisque les processus en cours d'année décident du budget réel.

Les pays participants ont réfléchi à leurs programmes de réforme pour remédier à la mauvaise exécution du budget, compte tenu des présentations sur la transparence et la responsabilité budgétaire, et de la GFP dans les États fragiles. Ce débat a souligné : l'effet combiné de la fragmentation dans le cadre de la planification et de l'exécution budgétaire ; la faible crédibilité du budget ; l'influence extérieure sur les programmes de réforme insistant sur les réformes nécessitant de fortes capacités ; une importance

accordée aux réformes sur les mécanismes et les acteurs centralisés ; peu d'attention ou aucune attention portée aux programmes de mise en œuvre de réformes sur le renforcement des capacités et la gestion du changement organisationnel au sein de toute l'administration publique ; la prédominance des pratiques informelles, et le manque de transparence et de responsabilité horizontale.

Le débat a cerné les questions identifiées comme étant des points faibles descendants et ascendants tout au long du processus budgétaire, et comme étant entraînées par des faiblesses techniques et de gouvernance.

Les participants ont souligné que les solutions à apporter doivent être dirigées au niveau national. Compte tenu de cette exigence, afin de remédier systématiquement aux insuffisances de l'exécution budgétaire, les programmes de réformes à venir doivent, entre autres choses :

- examiner comment des améliorations de transparence budgétaire peuvent inciter au changement de comportements. La séance expose les liens entre la transparence budgétaire et une meilleure obligation de rendre compte grâce à la participation législative et du public. Toutefois, elle a également identifié pourquoi la transparence seule ne suffit pas toujours : les programmes de réforme devraient réfléchir davantage aux mécanismes au moyen desquels la transparence pourrait se traduire en une responsabilisation accrue.
- concevoir des réformes qui peuvent être mises en œuvre, et constituer une stratégie pour la mise en œuvre de la réforme. La séance comportait des discussions importantes sur la nécessité d'élargir l'orientation des réformes des mécanismes descendants de l'administration publique centrale et du ministère des Finances vers le renforcement des capacités et le changement du comportement des acteurs du bas vers le haut (ascendants).
- reconnaître que le changement effectif prend du temps, et que les pays devraient être très stratégiques dans le ciblage des changements fonctionnels qu'ils aimeraient mettre en place. Ces changements devraient alors être effectués par le biais de programmes de mise en œuvre dynamiques à long terme, visant un résultat souhaité, plutôt que des mécanismes spécifiques techniques.
- Mettre de nouveau l'accent sur la crédibilité budgétaire en tant que valeur essentielle, avec les implications que cela a pour la préparation du budget, l'exécution du budget et les mécanismes de responsabilité horizontale et verticale.

## Références

- Andrews M (2010) *How far have public financial management reforms come in Africa? (Quels progrès ont été réalisés par les réformes en gestion des finances publiques en Afrique ?)* Faculty Research Working Paper Series (Série de documents de travail de recherche de la Faculté), RWP10-018. Harvard : Harvard Kennedy School.
- Ba H (2010) Programme-based budgeting: Experience and lessons from Mauritius (Les budgets basés sur les programmes : Leçons tirées de l'expérience de Maurice). *Publication du 6<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI*. Pretoria: CABRI.
- CABRI (2008) *Synthesis report: Putting aid on budget (Rapport de synthèse : la budgétisation de l'aide)*. Pretoria: CABRI.
- CABRI (2010) *Good governance in public financial management: Input paper for the joint research project on good financial governance (La bonne gouvernance en matière de gestion des finances publiques : document de réflexion pour le projet de recherche conjointe sur la bonne gouvernance financière)*. Pretoria: CABRI.
- CABRI, ATAF (Forum africain sur l'administration fiscale) & AFROSAI (Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) (2010) Un rapport d'activité sur la bonne gouvernance financière en Afrique. Pretoria: CABRI.
- De Renzio P (2008) *Taking stock: What do PEFA assessments tell us about PFM systems across countries? (Faire le point : Que nous révèlent les évaluations PEFA à propos des systèmes de GFP à travers tous les pays ?)* Manuscrit non publié. Le Secrétariat PEFA.
- Kuteesa F (2011) Articulating the budget implementation challenge (Exprimer le défi de mise en œuvre du budget). Présentation faite à l'occasion du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI, août 2011. Pretoria: CABRI.
- OBI (IBO, Initiative sur le budget ouvert) (2010) *Open Budget Survey and Index. (Enquête et Indice sur le budget ouvert)*. Washington DC: International Budget Partnership (Partenariat budgétaire international).
- Ramkumar V (2011) Budget transparency: Framing the implementation challenge (Transparence budgétaire : Cerner le défi de mise en œuvre). Présentation faite à l'occasion du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI. Pretoria: CABRI.
- Sarraf F (2005) *Integration of recurrent and capital 'development' budgets: Issues, problems, country experiences, and the way forward (Intégration des budgets de fonctionnement et d'investissement : questions, problèmes, expériences nationales et la voie à suivre)*. Washington DC: Banque mondiale.
- Seebundhun K (2011) Framing the implementation challenge (Cerner le défi de la mise en œuvre) : Introduction du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI. Pretoria: CABRI.
- Westcott CG (2008) *World Bank support for public financial management: Conceptual roots and evidence of impact (Soutien de la Banque mondiale à la gestion des finances publiques : racines conceptuelles et preuves de l'impact)*. Document de travail du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale. Washington DC: Banque mondiale.

# 3

**Forme et fonction de  
l'élaboration du budget :  
les structures sont importantes,  
mais les capacités le sont encore plus**

## 3.1 Introduction

La capacité des ministères des Finances d'exercer leurs fonctions cruciales de gestion dans le domaine de l'économie et des finances publiques est fonction de leur structure et mandat formels, de la qualité de leurs ressources humaines et de leur position relative par rapport à d'autres institutions étatiques. Les fondements institutionnels des entités fiscales s'inscrivent dans le processus consistant à faire en sorte d'obtenir de bonnes bases dans la mise en œuvre du budget. Au cours de la deuxième séance du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI, des hauts fonctionnaires du budget qui ont pris part à des recherches récentes sur le rôle et la fonction du ministère, compte tenu des dispositions institutionnelles et des forces motrices d'économie politique sous-jacentes. Dans ce chapitre, Björn Dressel, maître de conférences à la *Crawford School of Economics and Governance* (École d'économie et de gouvernance de Crawford) de l'Université nationale australienne, décrit les principaux aspects de sa présentation lors du séminaire, y compris les résultats d'une étude exploratoire de la Banque mondiale qui combine l'analyse des données institutionnelles sur les agences centrales de financement de 55 pays avec dix études de cas approfondies. Dans son document, Dressel met en évidence les principales tendances institutionnelles et d'économie politique qui se sont dégagées de la recherche, et examine les implications pour le renforcement des ministères des Finances. Le document est juxtaposé à des réflexions plus courtes sur les discussions du séminaire concernant deux principales

catégories de dispositions institutionnelles qui influent sur le rôle du ministère des Finances, à savoir, si le ministère des Finances intègre à la fois les fonctions de planification et de l'élaboration du budget, et les relations entre les ministères des Finances et les agences dépensières. Anke Braumann, conseillère de la GIZ auprès du Secrétariat de CABRI, a compilé ces brefs rapports.

## 3.2 Renforcement des capacités des agences centrales de financement

*Björn Dressel*

Les agences centrales de financement (ACF), en d'autres termes les ministères clés de gestion des finances publiques,<sup>1</sup> occupent une position unique, stratégiquement et opérationnellement, pour influencer les résultats économiques (voir CGD, 2008). En tant qu'agence maîtrisant les ressources publiques, une ACF mobilise et déploie les ressources pour atteindre les objectifs et les résultats voulus, tout en exerçant simultanément la tutelle sur les deniers publics à travers ses rôles institutionnels, la fourniture d'incitations et la culture administrative (Wanna, Jensen, De Vries, 2003). Associé aux nombreuses autres fonctions (essentielles et

---

1 La terminologie et les structures organisationnelles diffèrent selon les pays. Certains pays utilisent le terme «Trésor», d'autres «département des Finances», ou «ministère des Finances». Les structures organisationnelles ont également tendance à varier. Certains pays choisissent un seul «super-ministère» chargé des finances, de l'économie, de la planification et de la politique industrielle ; beaucoup d'autres éparpillent la responsabilité de la gestion budgétaire et économique entre les ministères (par ex., le ministère des Finances et le ministère de l'Économie). Il existe aussi l'option de séparer le ministère des Finances de la fonction de budgétisation. Par conséquent, «l'agence centrale de financement» est utilisée comme un terme général pour décrire le ministère central chargé de la gestion des finances publiques (seul ou en combinaisons multiples).

non essentielles) qu'elles exercent, les ACF assument la responsabilité principale de l'élaboration des décisions de ressources et de la supervision des finances publiques.<sup>2</sup>

Qui plus est, en tant que « *premier parmi ses pairs* » d'agences bureaucratiques et, donc, en tant que « centre névralgique » de l'administration publique, les ACF sont également indispensables à la réforme elle-même ; bien souvent, leurs pouvoirs et direction déterminent de façon critique le champ d'application et le contenu du processus de réforme (Scott, 2008).

Toutefois, les efforts visant à renforcer le rôle et le fonctionnement des ACF dans de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire, au mieux, ont été mitigés (GIE, 2008). Dans certains cas, les ACF sont véritablement devenues des agents transformateurs de changements, en fournissant une direction cruciale pour un large éventail de réformes de la GFP, qui ont eu des effets d'une portée considérable sur la stabilité macroéconomique et l'efficacité de l'affectation des ressources et, par conséquent, sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Dans d'autres, cependant, soit elles n'ont pas réussi à assumer un rôle transformateur soit elles ne sont pas parvenues à le maintenir au fil du temps. Dans la réalité, au grand détriment des résultats économiques, les ACF ont souvent été mal configurées et ont reçu des mandats et des lignes de responsabilité flous et contradictoires. Leur efficacité a été davantage entravée par des problèmes de capacité dans des domaines comme les ressources humaines, la comptabilité et la budgétisation, et la technologie de l'information. La question qui se pose dès lors est la suivante : Comment expliquer ces résultats très différents ? Peut-être plus important encore : Que doit-on faire pour renforcer les ACF ?

S'appuyant sur des débats sur la gouvernance axée sur les problèmes et sur l'analyse de l'économie politique (voir Fritz, Kaiser & Levy, 2009) et présentant les conclusions d'une étude récente de la Banque mondiale au sujet des ACF dans les pays à faible revenu, ce document soutient qu'il faut se détourner d'une vision purement technique sur les questions de GFP pour s'orienter vers une vision d'économie politique plus marquée. Ce point de vue devrait écarter le débat de l'actuel paradigme de renforcement des capacités pour mettre plus nettement l'accent sur les « capacités » et, ce faisant, devrait envisager l'intégration plus globale d'une ACF dans le contexte politique, économique et structurel plus large, d'un pays. Combiné, un tel point de vue promet d'ouvrir de nouvelles possibilités pour que les efforts actuels déployés renforcent les ACF, surtout

2 Par souci de simplicité, 16 fonctions principales peuvent être identifiées : les prévisions et l'analyse macroéconomiques ; la politique fiscale ; la préparation et l'analyse du budget ; la gestion de l'investissement public ; la gestion de l'aide et de la dette ; les actifs et passifs financiers ; les relations fiscales intergouvernementales ; la gestion de trésorerie et de liquidités ; la comptabilité et l'établissement des rapports ; l'audit interne ; la passation des marchés publics ; la rémunération de la fonction publique ; la réglementation du secteur financier ; le cadre financier pour la gestion des entreprises d'État (EE) ; l'administration des recettes fiscales et des douanes ; et, la coordination de la réforme de la gestion des finances publiques (GFP).

en offrant un ensemble de réformes qui est un « bon ajustement » à un contexte donné, et donc, peut s'appuyer sur l'appropriation nationale.

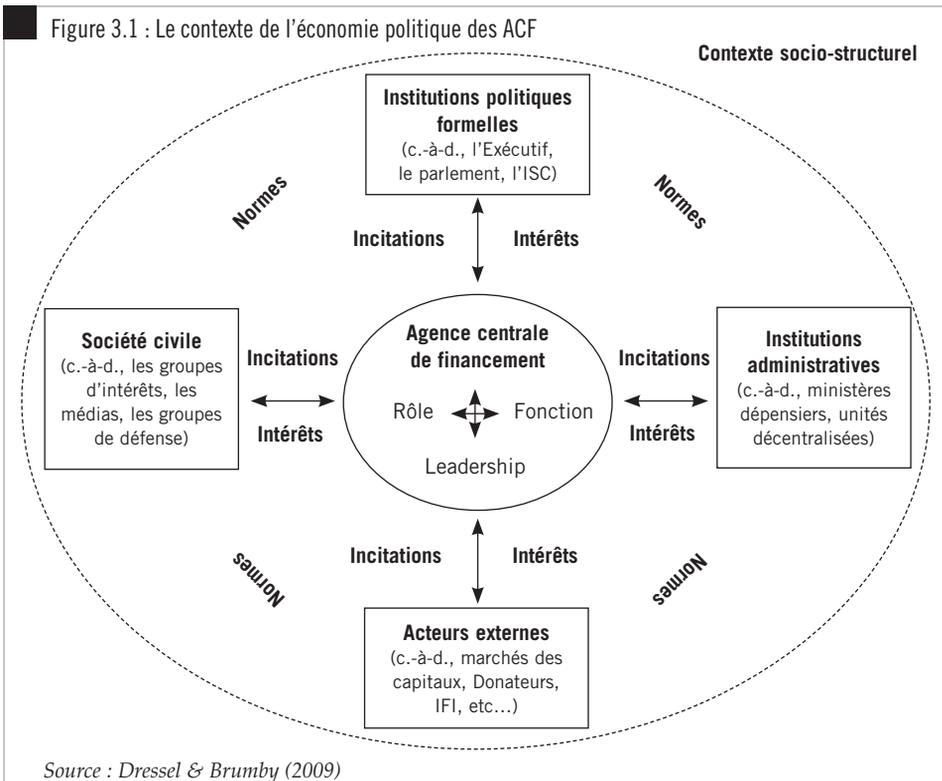
## **Passage à un cadre d'économie politique de renforcement des ACF**

L'analyse de la gouvernance et de l'économie politique a attiré une attention croissante dans la communauté plus large du développement au cours de la dernière décennie (voir le DFID 2006 ; OCDE, 2010 ; SIDA, 2006), bien que son application opérationnelle au niveau des secteurs et des projets, en particulier dans des domaines tels que la GFP, soit restée limitée (Hedger & Agha-Kizilbash, 2007). Des débats récents autour de la gouvernance *axée sur les problèmes* et l'analyse d'économie politique, ont cherché à aborder ces points faibles, en exhortant à recourir à une approche plus axée sur les problèmes qui prendrait un problème ou une vulnérabilité existant en tant que point de départ avant « de creuser de manière approfondie » les questions, en élaborant les principales dispositions institutionnelles (c.-à-d., les institutions, les lois, les processus de politiques, etc.) et les forces motrices sous-jacentes de l'économie politique (c.-à-d., les acteurs, les incitations et les contraintes structurelles), afin de comprendre pourquoi les choses sont comme elles sont et d'en tirer un ensemble d'actions qui s'adaptent et sont réalisables dans le contexte actuel (voir Banque mondiale, 2011).

Appliqué au contexte susmentionné de renforcement des ACF, les implications d'une telle approche sont doubles. Tout d'abord, quand il s'agit de comprendre les vulnérabilités existantes dans le fonctionnement des ACF, il est utile de s'éloigner de l'accent mis aujourd'hui sur les « capacités quantitatives » pour accorder à la place une nouvelle importance analytique aux « capacités qualitatives ». Les capacités quantitatives et les capacités qualitatives sont parfois utilisées de façon interchangeable, mais en fait se distinguent clairement : les premières se rapportent au volume ou à la portée des intrants d'ACF d'une qualité appropriée (déterminées, par exemple, par la base de TI ou des ressources humaines), tandis que les secondes consistent à convertir ce volume en performances. Les deux sont liées : lorsque les capacités quantitatives sont faibles, les capacités qualitatives sont également susceptibles d'être limitées. Toutefois, une mauvaise configuration et/ou organisation des intrants, et un environnement de fonctionnement à coût élevé, peuvent être marqués par un manque d'autorité, peuvent signifier que même lorsque les capacités quantitatives sont élevées, les capacités qualitatives peuvent être faibles. À l'inverse, il peut exister des cas dans lesquels une ACF dispose de faibles capacités quantitatives, mais les ressources limitées ont été efficacement utilisées, en raison d'un environnement de fonctionnement favorable, créant ainsi des capacités qualitatives considérables. En

bref, la réflexion sur le renforcement des ACF exige, d'abord et avant tout, un accent analytique sur les capacités qualitatives plutôt que les capacités quantitatives, parce qu'au bout du compte, ce sont les dernières qui déterminent le rôle et l'efficacité d'une ACF dans le processus de gestion des finances publiques.

Deuxièmement, chercher à améliorer les capacités qualitatives d'une ACF nous oblige à mettre au premier plan l'analyse d'économie politique. Plus précisément, cette démarche implique l'établissement d'une représentation minutieuse des interfaces clés d'une ACF avec le domaine institutionnel plus général, y compris les institutions politiques officielles (exécutives, législatives et judiciaires), les institutions administratives (ministères dépensiers et unités décentralisées) et la société civile (groupes d'intérêts, médias, etc.), les acteurs externes (donateurs, les institutions financières internationales et les marchés financiers), ainsi qu'au sein de l'ACF elle-même. Associée au contexte socio-structurel plus large, qui fournit les limites à déployer de ces dynamiques institutionnelles, un tel point de vue nous permet de bien comprendre la dynamique de l'économie politique qui détermine le fonctionnement et les capacités qualitatives ultimes d'une ACF dans les domaines respectifs de la GFP (voir la Figure 3.1).



Comme ce cadre l'indique clairement, le renforcement des capacités qualitatives est une entreprise complexe. Les capacités qualitatives qu'une ACF peut amener à soutenir ne sont pas simplement déterminées par les capacités quantitatives techniques ou de ressources existantes, mais sont plutôt mieux comprises comme le résultat de l'interaction complexe entre les institutions, les acteurs et les contraintes structurelles (Stevens, 2004; Von Hagen, 2005). C'est précisément pour cette raison qu'une approche d'économie politique est si précieuse. Elle reconnaît et clarifie ces dynamiques complexes externes, tout en attirant l'attention en même temps sur des facteurs internes qui ont été traditionnellement négligés, tels que : la culture, le moral et les incitations de l'organisation ; la qualité et l'expérience de sa direction et du personnel ; la structure organisationnelle ; et, les processus d'affaires qui sous-tendent l'organisation et son système de gestion d'informations et de ressources humaines. En résumé, en fournissant une compréhension contextuelle et dynamique des questions de capacités qualitatives, une approche d'économie politique est indispensable à l'objectif de renforcement des ACF.

## **Étude de la Banque mondiale sur les ACF : quelques observations préliminaires**

Guidée par ces hypothèses théoriques plus larges, la Banque mondiale a lancé une étude exploratoire des ACF en 2008. Elle a combiné une série d'études de cas approfondies des ACF dans les pays à faible revenu (six en Afrique subsaharienne, deux dans la région Asie de l'Est-Pacifique et, deux en Amérique latine) avec la création d'une base de données (de 55 pays actuellement) contenant des informations sur les structures organisationnelles, le plan des effectifs et les systèmes de TIC des ACF à travers un large éventail de pays. Les résultats complets de l'étude sont pris en compte ailleurs, mais quelques points sont soulignés ci-dessous (voir Banque mondiale, 2011).

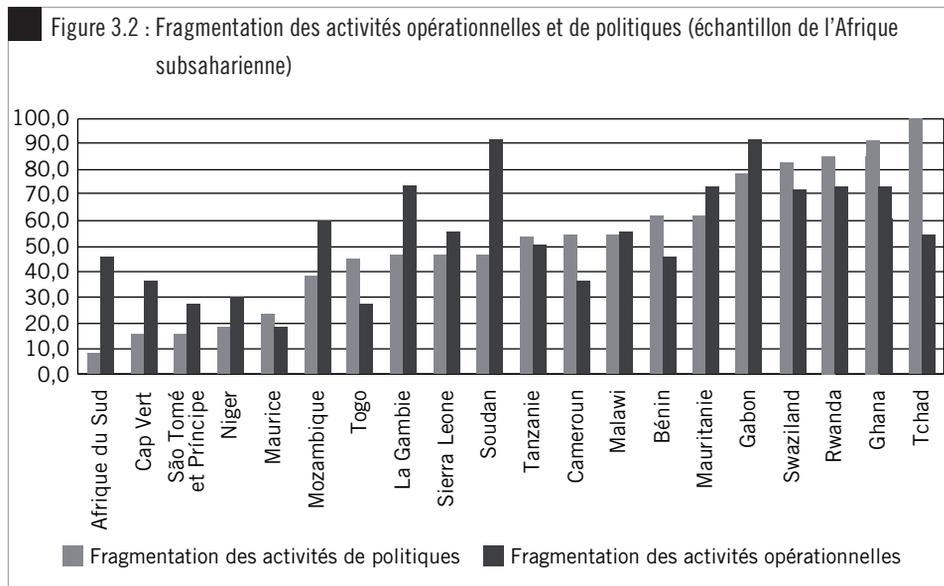
En ce qui concerne l'effort du rassemblement des données sur les ACF, la base de données a mis en exergue, un certain nombre de tendances intéressantes, y compris :

- l'écart important entre les pratiques des pays , y compris la fragmentation fonctionnelle (bien que la plupart des activités des ACF soient effectuées par le ministère central des Finances lui-même), le nombre des effectifs (un ministère des Finances compte en moyenne 1 100 employés), le genre (les cadres supérieurs féminins représentent moins de 4 % de l'échantillon) et l'utilisation des TIC (67 % des pays sont munis d'une certaine forme d'Internet ou de dispositifs d'échanges de connaissances électroniques ;
- la tendance à préserver les fonctions de politiques au sein du ministère des Finances, tout en déléguant les fonctions opérationnelles (par ex.,

l'encaissement des recettes et la gestion de l'investissement public, la passation des marchés) sont souvent déléguées à des agences subordonnées et/ou à des ministères dépensiers ;

- une tendance plus générale, selon laquelle la fragmentation dans les pays à revenu intermédiaire a tendance à diminuer au fur et à mesure que les fonctions des finances sont consolidées au sein des ministères centraux des finances, mais a tendance à augmenter au fur et à mesure que les pays poursuivent leur développement (au fur et à mesure que l'automatisation des opérations de routine et les capacités des ministères dépensiers se développent) – peut-être le terme qui qualifie le mieux cette tendance est la courbe en U ; et,
- la tendance des pays riches en ressources étant plus enclins à la fragmentation (car d'autres acteurs – tels que le ministère de l'Énergie et/ou une société pétrolière nationale – deviennent des sources puissantes d'influences financières), tandis que les États fragiles sont souvent moins fragmentés, car ils offrent l'occasion unique de consolider les fonctions fiscales en raison de la situation d'urgence des finances publiques, de la pression exercée par les donateurs et de la fragilité des groupes ayant des revendications politiques.

Le sous-échantillon de l'Afrique subsaharienne illustre bien ces observations. Il montre non seulement un écart considérable entre les tendances de fragmentation mais indique également des différences marquées entre la fragmentation des activités et des politiques dans tous les pays de la région (voir la Figure 3.2).



En ce qui concerne certaines observations qualitatives des ACF dans certains pays, l'étude a également mis en évidence plusieurs aspects distincts d'économie politique qui interfèrent avec les capacités des ACF, notamment :

- *l'utilisation (et l'abus) des pouvoirs présidentiels* (par ex., l'ingérence de l'Exécutif dans la planification et l'exécution du budget, ainsi que la répartition des avantages matériels au moyen de circuits informels qui échappent au contrôle du ministère des Finances) ;
- *la fragmentation des ACF en vue d'acquérir des gains politiques* (par ex., la fragmentation délibérée des ACF, comme faisant partie d'une stratégie de « diviser pour régner » visant à servir des finalités politiques, telles que la distribution des loyers, l'intégration d'un contrat de transition, etc.) ;
- *les contraintes internes au sein des ACF* (comme l'érosion des capacités bureaucratiques en raison de la persistance de structures informelles qui se superposent aux systèmes de recrutement et de performances) ; et,
- *la coordination des réformes des ACF par les donateurs* (par ex., les dysfonctionnements introduits par un manque de coordination ou de surenchères ou d'écèlement des programmes entre les donateurs).

Tout en reflétant l'image assez complexe qui est ressortie des études de cas, ces points fournissent aussi des connexions intéressantes avec un certain nombre d'études récentes qui ont cherché à mieux comprendre les faiblesses des initiatives de réforme des systèmes de gestion des finances publiques existantes à partir d'une perspective théorique et empirique plus générale, bien qu'il soit clair que la poursuite de travaux à ce sujet est nécessaire (voir Andrews, 2009 ; De Renzio, 2011).

## Implications opérationnelles

Comme l'illustrent les conclusions de l'étude de la Banque mondiale, l'analyse d'économie politique est très pertinente pour la conception et la mise en œuvre de nouvelles initiatives visant à renforcer les ACF et leurs capacités qualitatives. Une analyse d'économie politique plus générale n'offre pas seulement de comprendre les vulnérabilités existantes et les goulets d'étranglement dans les opérations des ACF mais contribue également à clarifier le plus grand rôle des ACF dans la trajectoire de développement du pays. Cela dit, une telle analyse demande du temps et des ressources, et à bien des égards, a besoin de nouveaux modes d'engagement pour le personnel des ACF ainsi que pour les donateurs.

En fait, deux conséquences distinctes pourraient être tirées de ces groupes respectifs. Ainsi, le personnel des ACF devrait :

- envisager d'utiliser l'analyse d'économie politique pour mieux comprendre les forces motrices et la dynamique du processus de réforme des ACF et de la GFP. Plus précisément, là où il existe un environnement dynamique de réforme, les ACF doivent se concentrer sur ce qui peut effectivement être fait dans les limites des contraintes d'économie politique, plutôt que de tenter des réformes pour plaire à la communauté des donateurs. Là où il existe un environnement de réforme stagnant, il faut tenter d'établir des partenariats avec des groupes qui peuvent exercer une pression efficace sur les gouvernements afin qu'ils entreprennent des réformes – que ce soit la société civile, des acteurs politiques soutenant les réformes, ou des agences de supervision externes, telles que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ;
- Se concentrer sur la mobilisation des « capacités qualitatives » internes avant de chercher le soutien des donateurs en matière de renforcement des capacités. Cette démarche comprend des initiatives, pour optimiser le flux des travaux (gestion des tâches) et l'utilisation des ressources ; pour renforcer les voies des mécanismes d'obligation de rendre compte et de transparence ; pour souligner la direction (leadership) de l'intérieur ; ainsi que pour préciser et consolider l'engagement avec les donateurs ; et,
- se montrer réaliste dans ses attentes. La transformation des ACF prend du temps, est souvent un processus progressif et presque jamais un processus linéaire – Finalement dépend en grande partie de l'aptitude à combiner l'excellence technique avec la capacité d'établir et de soutenir des coalitions de réforme.

De même, les acteurs extérieurs (par ex., les donateurs et les institutions financières internationales) devraient faire usage de l'analyse d'économie politique comme d'un filtre avant de lancer de nouveaux projets de prêts, et au cours de la préparation et la mise en œuvre de tels projets. En outre, une approche d'économie politique pousserait aussi les acteurs extérieurs à :

- investir dans le développement d'un dialogue continu avec les dirigeants politiques et les autres parties prenantes qui peuvent contribuer à la conduite de l'initiative de réforme ;

- recentrer les stratégies de réformes des ACF sur des solutions « compatibles » plutôt que sur des modèles « de bonnes pratiques » ;
- conseiller de manière plus soutenue les clients sur les pratiques de gestion du changement et sur la gestion efficiente des projets ;
- réviser les politiques de gestion des ressources humaines (y compris les politiques relatives à la rotation) dans les agences respectives pour que les pays et les parties prenantes acquièrent des connaissances approfondies sur les aspects d'économie politique de réforme.

En somme, appliquer l'analyse d'économie politique de cette manière implique un mode de fonctionnement très différent – un mode, cependant, qui est essentiel quand on cherche à renforcer les capacités des ACF.

## **Aller de l'avant : questions ouvertes et débat**

De toute évidence, ce ne sont que les premiers contours d'une approche d'économie politique plus nette pour renforcer les capacités des ACF. La poursuite de la réflexion est nécessaire. Par exemple, au cours du Séminaire annuel 2011 de CABRI, les débats ont souligné l'importance de continuer à qualifier les caractéristiques des « capacités qualitatives » contre des « capacités quantitatives », peut-être en reliant les premières de manière plus précise à la documentation organisationnelle.<sup>3</sup> De la même façon, il faut poursuivre les recherches sur la question de la fragmentation fonctionnelle, non seulement entre les agences, mais aussi au sein d'un ministère particulier – un aspect qui n'a été que partiellement traité par l'étude de la Banque mondiale. En effet, la fragmentation (de politiques ou opérationnelle) des fonctions d'ACF pourrait être gérable (ou même souhaitable), du moment que des systèmes de coordination, de suivi et d'évaluation clairs sont en place, bien qu'il semble y avoir accord sur le fait que de telles dispositions nécessiteraient un organisme chef de file à des fins d'exécution. Enfin, le rassemblement de données supplémentaires concernant les ACF pourrait être utile. Ce dernier pourrait soutenir les efforts visant à établir une ligne de référence de base des capacités qualitatives des ACF pour une comparaison future, tout en renforçant également les liens aux indicateurs PEFA existants, afin de commencer un débat plus fondé sur la façon de renforcer les capacités qualitatives des ACF et de tracer une trajectoire de réformes qui peut demander l'appropriation et le soutien plus large des parties prenantes.

---

<sup>3</sup> Les ouvrages consacrés aux « capacités qualitatives dynamiques » fournissent un point de départ intéressant pour cela (voir Pablo et coll., 2007).

Mise à part ces questions ouvertes, il y a peu de doutes que l'analyse d'économie politique, conformément à ce qui précède, peut fournir des indications utiles sur le plan opérationnel pour les efforts de renforcement des ACF. En fait, en fournissant un ensemble d'outils distincts d'analyse et d'orientation critique sur les capacités qualitatives des ACF, une telle approche offre une nouvelle possibilité essentielle pour les efforts de réformes de la GFP et le renforcement des ACF, qui mérite une plus grande attention de la part des chercheurs tout comme des praticiens.

### 3.3 Lien entre la planification et l'élaboration du budget : séparation ou fusion ?

*Anke Braumann*

De nombreux pays membres de CABRI ont alterné entre une structure institutionnelle qui regroupe planification et élaboration du budget en un ministère, et une structure qui attribue la responsabilité de ces fonctions à des ministères séparés. Ce n'est pas un hasard, l'efficacité de l'élaboration du budget et de la gestion des finances publiques (GFP) associée aux deux structures présente des coûts et des avantages, et dans la pratique, les pays ont tendance à se tourner vers l'une des structures lorsque l'autre devient trop coûteuse.

Le cœur du problème est que même si les budgets abordables, efficaces et efficaces nécessitent que la planification soit en termes de disponibilité des ressources et que l'élaboration du budget soit en termes de plans, ces deux fonctions exigent des objectifs et des compétences différents qui peuvent être difficiles à combiner au sein d'une seule institution. Les participants au séminaire ont relaté les expériences de leurs pays en matière de structuration des fonctions de planification et d'élaboration du budget pour résoudre ce dilemme fondamental.

En général, dans une structure séparée, un ministère de la Planification assume la responsabilité de la planification à long terme, de la planification et de la coordination de l'investissement public, ainsi que de la direction de la planification des secteurs ou des agences dépendantes, quoiqu'à l'aide de réglementation, lignes directrices et/ou l'apport d'aide. Souvent, le ministère de la Planification prend la responsabilité de l'affectation des fonds d'investissement public par le biais du budget d'investissement. Le ministère des Finances, est alors libre de se concentrer sur la politique économique et budgétaire actuelle et à moyen terme, sur l'élaboration du budget annuel de fonctionnement et à moyen terme, sur la gestion de la dette, la mobilisation des ressources, les fonctions de trésorerie, la réglementation de l'exécution du budget, la comptabilité et l'établissement des rapports, l'audit interne et le suivi des finances de l'ensemble du secteur public (voir Schiavo-Campo, 2007, pour une discussion sur la répartition des fonctions entre les ministères des Finances et de la Planification). Bien sûr, comme l'a souligné Björn Dressel dans son article, la fragmentation peut être multiple : la fonction du ministère des Finances énoncée ici, peut être subdivisée entre un ministère de l'Économie et un ministère des Finances. Elle peut également être organisée selon des modalités différentes, avec un ministère des Finances assumant la responsabilité de la planification et de la politique, et un Trésor ou ministère des Dépenses prenant en charge l'exécution du budget, le suivi et l'établissement des rapports.

Un postulat fondamental du débat lors du séminaire, était que des ministères tant séparés que regroupés présentent des avantages et des inconvénients. Au bout du compte, le plus important est la façon dont un ministère tire profit des avantages et gère les inconvénients.

Toutefois les participants ont également fait remarquer que dans de nombreux cas, la séparation des fonctions de planification et d'élaboration du budget en deux ou plusieurs ministères, n'est pas toujours motivée par des questions techniques ; elle semble plutôt être le résultat d'impératifs politiques tels qu'un désir d'affaiblir le ministère des Finances ou de l'inscrire dans le cadre d'une augmentation générale des postes du Cabinet.

## **Gestion de la fragmentation**

La plupart des pays représentés ont séparés les fonctions de planification et d'élaboration du budget entre deux ou plusieurs ministères. Le point fort d'un tel système réside dans l'attention particulière et l'importance égale qui peuvent être appliquées aux fonctions de planification et d'élaboration du budget. La séparation de ces fonctions peut empêcher l'accumulation des pouvoirs entre les mains d'un seul

ministre, tout en soutenant le développement d'agences fortement spécialisées et de personnels responsables de la planification et de l'élaboration du budget d'un pays.

L'un des inconvénients majeurs de la séparation de ces deux fonctions est la perte d'une approche de la planification limitée aux ressources, ce qui entraîne des liens très faibles entre la planification et l'élaboration du budget, lorsque ce qui est mis en œuvre dans la pratique est guidé par les ressources disponibles et non pas par le plan. Une étude récente sur la GFP dans les États fragiles et sortant d'un conflit, a aussi conclu que la séparation peut ralentir le processus de réforme (voir l'Encadré 3.1).

**Encadré 3.1: La fragmentation des fonctions des ACF ralentit la réforme de la GFP dans les États fragiles**

Une étude de la réforme de la GFP dans les États fragiles, commandée par la Banque mondiale et entreprise par l'*Overseas Development Institute*,<sup>4</sup> a trouvé que la reconfiguration des dispositions institutionnelles pour la GFP afin de consolider la responsabilité d'élaboration du budget et de planification sous une seule ACF soutenait le processus de réforme technique, tandis que la fragmentation le compromettrait. Par exemple, la fusion du Bureau du budget avec le ministère des Finances au Libéria en 2007/2008 a rationalisé le processus budgétaire et a résolu la bifurcation des voies hiérarchiques jusqu'à la Présidence en matière de politique budgétaire. Une intégration complète au Libéria est néanmoins toujours en cours. Le Kosovo et l'Afghanistan ont fait preuve d'expériences similaires. Cependant, en République Démocratique du Congo la séparation du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget en 2002 en trois ministères distincts a été néfaste pour le processus de réforme car elle a éliminé la possibilité d'un rôle coordonné unique du ministre des Finances pour mener les réformes à travers les divers domaines de la GFP, créant ainsi un chevauchement de mandats.

L'étude a cependant également conclu que les efforts de consolidation et de rationalisation des fonctions et responsabilités de GFP peuvent prendre un temps considérable et absorber beaucoup d'énergie, compte tenu des intérêts particuliers aussi bien du côté de l'État que de la part des donateurs. L'intégration menace les bases de pouvoirs dans les administrations publiques qui agissent par le biais de portefeuilles ministériels et qui permettent, par exemple, un accès privilégié au Président et un engagement direct et séparé avec les organismes donateurs.

4 Cet encadré repose sur des notes fournies par Edward Hedger, Directeur du Centre for Aid and Public Expenditure (Centre pour l'aide et les dépenses publiques) de l'*Overseas Development Institute*. Pour un résumé des conclusions de l'étude, voir Fritz, Hedger et Fialho Lopes (2011).

Dans les États fragiles, le lien entre les budgets de fonctionnement et les budgets d'investissement, a été un domaine particulièrement problématique, avec comme conséquence d'importantes défaillances de coordination interministérielles et interservices. En Sierra Leone et au Kosovo, où les fonctions se trouvent au sein du même ministère mais dans des unités différentes, la planification et la budgétisation liées aux budgets ordinaires et aux budgets d'investissement continuent de fonctionner sous forme de processus semi-distincts. Les efforts déployés pour aborder ce problème, ont été dirigés non vers une fusion organisationnelle, mais plutôt vers une meilleure coordination, par exemple en liant l'élaboration du budget ordinaire aux dépenses d'investissement.

Dans son ensemble, l'étude a constaté qu'il y avait deux pressions contraires pour la concentration et la fragmentation des fonctions des ACF dans les États fragiles et sortant d'un conflit. D'une part, on constatait la nécessité de concentrer la responsabilité de la gestion des finances publiques (les ministères des Finances bénéficiaient d'un appui puissant de la part du Président au cours de la période d'après-conflit). D'autre part, la nécessité d'obtenir des règlements politiques, pouvait également justifier l'allocation de portefeuilles économiques distincts.

Parallèlement, des ministères distincts ont besoin de personnels supplémentaires, ce qui d'après les participants, pose un problème, car ils composent avec une capacité administrative limitée et la rareté des compétences dans le secteur public. Pour les ministères dépensiers, le « double engagement » avec à la fois le ministère chargé de la planification et le ministère responsable de l'élaboration du budget, peut également représenter un coût important pour le temps qu'ils y consacrent. Conséquence due à une mauvaise coordination entre les deux ministères, qui ne résolvent pas toujours les différences dans leur approche ou le double emploi et le chevauchement dans les processus et les informations requis. Le plus grand coût d'une mauvaise coordination, cependant, reste le manque d'intégration entre la planification et l'élaboration du budget, entre la part d'investissement des dépenses et les dépenses de fonctionnement. Les participants ont indiqué que, lorsque le ministère de la Planification élabore également le budget d'investissement, le ministère des Finances peut éprouver des difficultés pour obtenir les informations exhaustives, fiables et dans les délais, sur le budget d'investissement. D'autre part, lorsque le budget d'investissement est établi par le ministère de la Planification, le ministère des Finances peut rechigner à en assumer la responsabilité au cours de l'exécution du budget.

Afin de surmonter ces problèmes, les participants ont indiqué que la bonne utilisation de la technologie de l'information et de la communication est indispensable à une meilleure coordination entre les ministères. Certains pays ont remédié aux

problèmes de coordination, soit en ayant un seul ministre responsable des deux ministères, soit en désignant clairement le ministère des Finances comme étant le ministère de coordination. Donc, tandis que le ministère de la Planification, contribue à rassembler un budget d'investissement, le ministère des Finances présente les deux budgets, et leur exécution lui incombe également. Cette solution facilite également la coordination de la réforme du budget, en permettant au ministère des Finances de jouer un rôle de leadership. Enfin, la coordination entre les ministères fragmentés peut également être établie à travers la création de commissions interministérielles, comme une commission du budget national.

## **Consolidation des fonctions de planification et d'élaboration du budget**

Les fonctions de planification et d'élaboration du budget effectuées conjointement offrent un réel avantage en termes de discipline budgétaire, de planification intégrée et d'efficacité de la répartition. Avec un ministère en charge, la cohérence centrale de la planification et de l'élaboration du budget se traduit par une meilleure cohérence au niveau des organismes dépensiers et des programmes. Les problèmes au cours du cycle entier sont plus facilement identifiés – puisqu'un seul ministère dispose de l'aperçu d'ensemble – et les réformes pour les résoudre sont abordées de manière plus cohérente.

L'inconvénient de la fusion des deux fonctions, réside dans l'attention insuffisante portée à la planification. Cette situation a plusieurs conséquences : la planification à long terme peut « passer à la trappe » et, même dans le cadre de la planification à court et à moyen termes, l'attention peut être principalement portée au niveau des intrants et des extrants, et insuffisamment au niveau des résultats et des impacts.

La concentration de tous les pouvoirs au sein d'un seul ministère peut également entraîner une résistance des ministères dépensiers et ainsi compromettre la coopération dans le processus budgétaire. Par ailleurs, la pléthore de tâches au sein d'un ministère consolidé peut conduire au surmenage des ressources humaines.

Les participants ont souligné, toutefois, que la fusion de la planification et de l'élaboration du budget dans un seul ministère ne résout pas forcément les défis de coordination entre la budgétisation des investissements publics et la budgétisation des coûts de fonctionnement de l'État. Même lorsque les fonctions sont réunies dans un seul ministère, mais que la séparation des budgets d'investissement et de fonctionnement continue, le défi de la coordination subsiste.

Les participants ont relaté la manière dont leurs pays ont relevé les défis de la consolidation des fonctions dans un seul ministère. Par exemple, les ministères

peuvent créer deux services pour la préparation du budget : l'un chargé de la planification et l'autre de l'élaboration du budget, tout en fusionnant l'exécution des deux budgets en une seule Direction générale. La fonction de planification peut être renforcée en confiant sa responsabilité aux hauts fonctionnaires du ministère afin que l'attention soit constante.

Certains pays ont une structure dans laquelle la planification et l'élaboration du budget sont regroupées au niveau central, mais restent séparées au niveau des ministères dépensiers. Cette disposition implique que le niveau central peut assurer une bonne coordination et que la planification se produit là où de meilleures informations et connaissances existent pour un secteur donné. D'autres pays fonctionnent avec un ministère commun, mais créent une autorité ou un comité chargé de la planification, qui conseille souvent le président.

## 3.4 Relations entre les agences centrales de financement et les ministères dépensiers

*Anke Braumann*

Les relations entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers d'un pays se caractérisent souvent par des tensions. Tandis qu'il est de l'intérêt du ministère des Finances de maintenir les dépenses à un niveau abordable, et qu'il lui faut faire des compromis entre les demandes de dépenses des ministères dépensiers, la motivation d'un ministère dépensier est simplement d'accroître au maximum sa part de ressources disponibles. Cette tension naturelle est souvent exacerbée par l'asymétrie d'informations, entraînant un manque de confiance.

Parallèlement, il est dans l'intérêt de l'ensemble des bons résultats budgétaires que les relations entre ces deux ensembles d'acteurs soient coopératives. Les participants au séminaire ont identifié quatre défis (interdépendants) qui alimentent la méfiance entre les administrations dépensières et les administrations centrales :

- *La rupture des communications* : Au lieu de disposer de moyens institutionnalisés de partage des informations, qui rendent la prise de décision plus transparente, une culture de méfiance mutuelle règne entre les Agences centrales de financement et leurs ministères dépensiers. Par exemple, quand au cours de l'exercice, le ministère des Finances ne communique pas les informations sur les compressions budgétaires mais impose des compressions apparemment arbitraires sur les crédits affectés, les ministères dépensiers doivent se débrouiller pour répondre à l'urgence de leurs propres besoins de dépenses, y compris à leurs obligations contractuelles. Les ministères dépensiers réagissent en cherchant à maximiser dès le début leur budget et ignorent où ils peuvent faire des économies pour répondre à leurs propres priorités insuffisamment financées.
- *La compromission des priorités* : Les participants ont fait remarquer que lors de l'exécution du budget, les ministères dépensiers ont recours à différentes méthodes pour saper les priorités prévues et dépensent les fonds affectés différemment. Les méthodes utilisées vont du transfert non autorisé des crédits entre les ministères dépensiers aux processus défectueux de passation de marchés publics inappropriés. Bien souvent les ministères dépensiers obtiennent l'autorisation *ex post* à un plan politique, par l'intermédiaire par exemple du Cabinet ou du Conseil des ministres, compromettant ainsi les fonctions du Trésor.
- *Les défis de gestion de trésorerie* : Les ministères dépensiers exagèrent souvent leurs demandes de fonds pour les deux premiers trimestres, puis utilisent les fonds excédentaires à des fins autres que celles annoncées dans leur projection de trésorerie. D'autres défis en matière de gestion de trésorerie, comprennent les catastrophes naturelles, les chocs économiques et l'incertitude quant aux décaissements des donateurs dans le cadre des programmes d'appui budgétaire (souvent déclenchée par le fait que les ministères dépensiers n'ont pas réalisé les indicateurs). Ceux-ci empêchent les ministères des Finances de confirmer aux ministères dépensiers la disponibilité des fonds anticipés. La médiocrité des systèmes de gestion de flux de trésorerie, est également le résultat d'un manque de capacités pour mettre en œuvre les budgets alloués. Un manque de capacités au sein des ministères des Finances pour effectuer le suivi de la mise en œuvre des programmes, rend plus difficile le rapprochement de manière efficiente entre la trésorerie disponible et les dépenses.
- *La déstabilisation des systèmes de gestion financière* : Même lorsque les systèmes de gestion financière intégrés sont utilisés, les ministères dépensiers engagent

toujours des dépenses dépassant leurs postes budgétaires disponibles dans le système. À la fin de l'exercice, cette pratique s'ajoute au stock des arriérés existants.

## Mécanismes d'intégration des ministères dépensiers et des ministères centraux

Les participants ont fait part des divers mécanismes qu'ils ont mis au point pour empêcher ou contrer les « guerres du budget » entre les ministères des Finances et dépensiers. Cependant, l'essentiel de ces mesures, est la capacité au sein du ministère des Finances de gérer la mise en œuvre du budget.

- *La communication* : Afin de renforcer les relations, les ministères des Finances doivent participer davantage et faire preuve de transparence dans leur engagement avec les ministères dépensiers (par exemple, en établissant un dialogue régulier avec les ministères dépensiers pour trouver des solutions communes aux défis budgétaires). Un dialogue périodique avec le Cabinet ou les conseils des ministres, afin d'expliquer les contraintes budgétaires et d'engager leur participation à la recherche de solutions (comme revoir la hiérarchisation des programmes), est un pas important vers cet objectif. Les pays ont également instauré des mécanismes de dialogue officiels ; par exemple, un dialogue régulier peut avoir lieu par la mise en place de points focaux (correspondants) au ministère des Finances pour permettre les échanges avec des groupes de ministères dépensiers. De tels groupes peuvent consolider les relations et la gestion des connaissances entre les agences centrales de financement et les ministères dépensiers.
- *La sappe de l'autorité* : Puisque souvent les ministères dépensiers sapent l'autorité de leur ministère des finances en obtenant l'autorisation de dépenses au plan politique, il est important que le ministre des Finances ne permette pas que cette initiative se produise, sans consulter le ministère des Finances. Les pays peuvent formaliser des processus décisionnels et consolider des lignes directrices sur les procédures que les ministères dépensiers doivent suivre pour obtenir l'autorisation pour des dépenses inappropriées ou non autorisées sur le plan de la gestion de trésorerie en cours d'exercice. Si ces procédures s'appliquent à tous les ministères sans exception, la pression exercée par les pairs au niveau du Cabinet, peut agir en tant que mesure disciplinaire lorsqu'un ministère se rebelle.

- *La gestion des flux de trésorerie* : Les agences centrales de financement doivent consolider les pratiques de gestion des flux de trésorerie en mettant au point des règles claires pour l'affectation de la trésorerie disponible et en faisant des décaissements opportuns, prévisibles et transparents. L'établissement ou l'habilitation de comités de gestion de trésorerie (comptant des membres des ministères des Finances, des banques centrales et des administrations fiscales, par exemple), facilite l'élaboration d'échéanciers de décaissements, qui peuvent ensuite être communiqués régulièrement aux ministères dépensiers.

En revanche, les ministères dépensiers, se doivent d'améliorer les systèmes de passation des marchés et de planification de trésorerie afin de fournir des estimations réalistes de leurs besoins en trésorerie pour financer les ministères.

La gestion de trésorerie est également renforcée grâce à des mécanismes qui effectuent le suivi des grands projets d'investissements publics et identifient les ministères qui ne sont pas en mesure de dépenser des décaissements importants.

La mise en place d'équipes spéciales chargées d'effectuer le suivi des progrès accomplis pour réaliser les indicateurs clés de performances des cadres d'évaluation des performances et d'appui budgétaire, ainsi que de faciliter le processus d'établissement de rapports, s'ajoutant au dialogue permanent avec les donateurs, contribuent considérablement à une meilleure prévisibilité des fonds d'appui budgétaire.

- *Le renforcement des capacités qualitatives de gestion financière des ministères dépensiers* : Les agences centrales de financement doivent apporter leur soutien technique et leur mentorat aux ministères dépensiers afin que ces derniers soient capables de se conformer aux réglementations et d'appliquer les réformes budgétaires. Les pays ont bénéficié de programmes qui concentrent les efforts de renforcement des capacités qualitatives sur les comptables publics. La formation doit comprendre le renforcement de leurs capacités qualitatives afin d'appliquer les lignes directrices de gestion financière et la comptabilité. Les participants ont clairement expliqué que la clé pour un contrôle amélioré des finances publiques au niveau des ministères dépensiers est d'amener les comptables publics à rendre des comptes, conformément à leurs obligations juridiques. Lorsque les comptables publics ne sont pas sanctionnés, il est peu vraisemblable que les fonctionnaires des ministères dépensiers le soient.

Les participants au séminaire sont d'accord sur le fait que la responsabilité première consistant à régler les conflits entre les ministères centraux et dépeniers, incombe aux ministères des Finances, compte tenu de leur rôle de gardiens des deniers publics.

## Références

- Andrews M (2009) *Isomorphism and the limits to African public financial management reform (Isomorphisme et les limites de la réforme africaine de gestion des finances publiques)*. Document de travail HKS N°. RWP09-012, mai.
- CGD (CCD) (Commission sur la croissance et le développement) (2008) *Rapport sur la croissance. Stratégies à l'appui d'une croissance durable et d'un développement solidaire*. Washington DC : Banque mondiale.
- De Renzio P (2011) *The political economy of budget reforms in aid-dependent countries (L'économie politique des réformes budgétaires dans les pays dépendants de l'aide)*. Document de travail GEG, 2011/65.
- Dressel B & Brumby J (2009) *Enhancing the capabilities of central finance agencies: From diagnosis to action (Renforcer les capacités des agences centrales de financement : du diagnostic à l'action)*. Washington DC : Banque mondiale, Unité du secteur public sur la lutte contre la pauvreté et la gestion économique.
- DFID (Département du développement international) (2006) *Drivers of change*. Disponible à : <http://www.gsdc.org/docs/open/DOC59.pdf>.
- Fritz V, Hedger E, Fialho Lopes, AP (2011) *Strengthening public financial management in post-conflict countries (Amélioration de la gestion des finances publiques dans les États sortant d'un conflit)*. Economic Premise Series 54. Washington DC : Banque mondiale.
- Fritz V, Kaiser K & Levy B (2008) *Problem-driven governance and political economy analysis: A good practice framework (Gouvernance axée sur les problèmes et analyse d'économie politique : une bonne pratique)*. Washington DC : Banque mondiale.
- Hedger E & Agha-Kizilbash Z (2007) *Reforming public financial management. When the politics aren't right: A proposal (Réformer la gestion des finances publiques : quand les politiques échouent : une proposition)*. Document de réflexion de l'ODI. Disponible à : <http://www.odi.org.uk/resources/download/395.pdf>.
- IEG (GIE) (Groupe indépendant d'évaluation) (2008) *Public sector reform: What works and why? (La réforme du secteur public : ce qui fonctionne et pourquoi)*. Washington DC : Banque mondiale.
- OECD (OCDE) (Organisation de coopération et de développement économiques) (2010) *Réussir la réforme*. Disponible à : <http://www.oecd.org/dataoecd/15/12/46159078.pdf>.
- Pablo A, Reay T, Dewald J & Casebeer A (2007) Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector (Identification, facilitation et gestion des capacités dynamiques dans le secteur public). *Journal of Management Studies (Journal des études de gestion)* 44(5) : 687-708.
- Schiavo-Campo S (2007) Budget preparation and approval (Préparation et adoption du budget). In Shah A (ed.) *Budgeting and budgetary institutions (Élaboration du budget et institutions budgétaires)*.

- Public sector governance and accountability series*. Washington DC : La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) /Banque mondiale.
- Scott G (2008) *Some observations on the concepts and the state of the art in performance management* (*Quelques observations sur les concepts et l'état actuel des techniques de gestion des performances*). Allocution principale, Conférence internationale sur la budgétisation axe sur les performances, Ville de Mexico, 9 juin.
- SIDA (Agence suédoise de coopération internationale pour le développement) (2006) *Power analysis: Experiences and challenges*. Disponible à : [http://www2.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=24300&language=en\\_US&searchWords=power%20analysis](http://www2.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=24300&language=en_US&searchWords=power%20analysis).
- Stevens M (2004) *Institutional and incentive issues in public financial management reform in poor countries* (*Questions institutionnelles et d'incitations dans la réforme de la gestion des finances publiques dans les pays pauvres*). Washington DC: Banque mondiale.
- Von Hagen J (2005) *Political economy of fiscal institutions* (*Économie politique des institutions budgétaires*). Centre for European Integration Studies (Centre des études d'intégration européenne) (ZEI), Université de Bonn.
- Wanna J, Jensen L & De Vries J (2003) *Controlling public expenditure: The changing roles of central budget agencies – better guardians* (*Contrôle des dépenses publiques : l'évolution des rôles des agences centrales budgétaires – de meilleures gardiennes ?*). Cheltenham : Edward Elgar.
- World Bank (Banque mondiale) (2011) *Enhancing the capability of central finance agencies*. (Amélioration des capacités des agences centrales de financement). Projet de rapport de synthèse.



# 4

## Défi de modernisation des cadres juridiques nationaux relatifs à la gestion des finances publiques

## 4.1 Introduction

Les résultats du processus budgétaire dépendent en grande partie de l'existence ou non de règles claires pour la formulation, l'exécution et l'établissement des rapports du budget annuel, ainsi que la déclaration des objectifs de la politique budgétaire à moyen terme (Lienert & Fainboin, 2010). En général, ces règles sont spécifiées dans une loi de finances ou dans un ensemble de lois qui guide les différentes étapes du processus budgétaire. Ces règles formelles expriment non seulement la nature des processus formels mais aussi les responsables, le moment où les processus clés devraient être appliqués et la manière dont ils devraient être mis en œuvre.

Au niveau international, il existe des différences significatives de degré d'intégration par les pays, des règles, des responsabilités et des rôles dans la législation formelle et les instruments juridiques, et de degré de régulation du processus par la pratique convenue. La mesure dans laquelle la loi primaire relative à la gestion des finances publiques (GFP) devrait intégrer l'ensemble des règles dépend de la tradition juridique d'un pays et de la nécessité d'établir des règles permanentes plutôt que temporaires, de la nécessité d'incorporer des règles dans la loi formelle plutôt que des arrangements plus informels et le besoin perçu de limiter les abus de pouvoir par les différents acteurs dans le système (Lienert & Jung, 2004).

Compte tenu de ce fait, de nombreux pays revoient périodiquement les cadres juridiques de la GFP pour s'assurer : (a) que des lois adéquates soient en place et (b)

qu'elles soient appropriées et propices à assurer une bonne gouvernance financière et budgétaire.

Un autre facteur qui a nécessité d'apporter des amendements à la loi sur la GFP au cours des dernières décennies, résulte des modifications que les pays ont apportées à leur système budgétaires au cours des réformes budgétaires, qui sont ensuite insérées dans la loi afin d'incorporer les modifications au système (Lienert et Jung, 2004). En règle générale, les modifications apportées concernent la modernisation des systèmes budgétaires et l'adoption de nouvelles approches, telles que l'élaboration du budget-programme et la budgétisation axée sur les performances.

Comme ailleurs dans le monde, le développement des cadres juridiques en Afrique est variable et incarne des systèmes hérités. La forme que prend la réforme de ces systèmes et la manière dont les réformes sont ancrées dans la loi, varient également selon le contexte et les objectifs du pays.

Le 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) qui s'est penché sur les défis posés pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'application des cadres juridiques de la GFP en Afrique, a également étudié les mesures incitatives et les contrôles d'engagements à mettre en place pour faire appliquer le cadre juridique.

Gert van der Linde, Spécialiste principal en gestion des finances publiques à la Banque mondiale, a présenté une vue d'ensemble sur les cadres juridiques pour une meilleure gestion des finances publiques. Il a souligné l'importance d'un cadre juridique soutenant les domaines clés du processus de la GFP, notamment : la relation d'obligation de rendre compte (qui est responsable ? comment sera-t-il [elle] contrôlé[e] et évalué[e] ?) ; le processus budgétaire (par exemple, des lois et des systèmes de responsabilisation appropriés) ; l'exécution du budget (comme le cadre de contrôle et la gestion des risques), la comptabilité ; et, l'établissement des rapports. La vision qui étaye le système budgétaire, le cadre juridique qui le régit, et les normes, processus, systèmes et besoins en données doivent s'aligner sur les besoins et les capacités propres à chaque pays. Van der Linde a insisté sur l'importance d'une application judicieuse des éléments fondamentaux de la mise en œuvre, du maintien et de la protection de l'adhésion des parties prenantes principales (en inculquant des processus de gestion du changement) et, finalement, d'une démonstration des résultats.

Cette présentation introductive a été suivie par des présentations faites par le Maroc, le Rwanda et la Zambie sur l'évolution récente de leurs lois relatives à la GFP. Nana Boateng, conseillère de la GIZ, auprès de CABRI, s'appuie sur les exposés faits lors du Séminaire Annuel pour débattre sur la manière et les raisons des réformes des cadres juridiques entreprises par les pays. Le Rwanda et le Maroc sont de bons

exemples de pays qui réforment leurs cadres juridiques pour traduire l'évolution vers la budgétisation axée sur les performances des programmes. Le cas du Maroc est présenté par Mohammed Haddad, Adjoint au Directeur du budget du Maroc, tandis que le cas du Rwanda est présenté par Elias Baingana, Directeur du budget du Rwanda. L'adoption de nouvelles lois peut également servir à aborder des problèmes budgétaires particuliers, tel était le cas de la Zambie, présenté par Pamela Chibonga, Analyste en chef du budget de la Zambie. L'absence d'un cadre juridique pour le processus budgétaire permettait des pratiques discrétionnaires excessives ainsi qu'un manque d'harmonie entre le processus et la planification nationale du développement.

## 4.2 Intégration de la modernisation du processus budgétaire dans la nouvelle loi organique relative aux lois de finances du Maroc

*Présentation faite par Mohammed Haddad*

### **Introduction**

Au Maroc, la transition d'un budget de moyens vers un budget-programme a été fondée sur plusieurs considérations. La principale préoccupation était que le budget de moyens (ressources) ne permettait pas de répondre aux questions suivantes : pourquoi les dépenses sont-elles engagées ? Quels résultats les dépenses permettront-elles d'atteindre ? Est-ce que les résultats sont obtenus au meilleur coût ? Le budget de moyen ne faisait également ressortir ni les mandats et les priorités stratégiques des ministères ni les programmes à travers lesquels, il traduit sa politique publique en biens et services. Au Maroc, la notion d'un « programme » n'est pas prévue dans

la loi organique budgétaire (la Loi organique relative à la loi de finances de 1998). Il est donc devenu nécessaire d'apporter des modifications systémiques dans le cadre juridique de la GFP, afin d'améliorer l'allocation des ressources pour atteindre les objectifs de développement économiques et sociaux du pays. Au moment du séminaire, la nouvelle loi organique avait été rédigée et devait être soumise au nouveau gouvernement et au nouveau Parlement après les prochaines élections parlementaires.

## **Réforme du budget-programme**

La réforme du budget-programme impliquait de passer d'un budget structuré par nature d'intrants (moyens ou ressources) à un modèle basé sur les résultats, structuré autour d'un ensemble cohérent d'actions et de projets, et lié à des indicateurs de performances, le tout sous la direction d'un seul ministère. L'institution de la démarche de performance dans le secteur public avait pour objectif d'améliorer l'efficacité (produire à l'échéance prévue les résultats escomptés et réaliser les objectifs fixés.) et l'efficience (réalisation d'un objectif avec l'optimisation des moyens engagés ou alors produire un service de qualité au moindre coût) de la gestion publique et de renforcer la qualité des services publics dans le cadre des moyens alloués. Une telle approche nécessitera : de clarifier les priorités de politiques publiques ; d'effectuer le suivi et l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience ; d'accroître la transparence ; et, d'ajuster les systèmes internes de gestion, les programmes et les politiques en fonction des résultats obtenus.

Le passage du budget de moyens au budget-programme s'est avéré être un exercice difficile requérant beaucoup d'efforts, d'engagement, de persévérance et de patience. Tous les intervenants directs dans l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget-programme doivent recevoir une formation appropriée. La mise en place d'un système de suivi et d'évaluation du budget-programme était indispensable. Elle a permis d'ajuster et d'apporter les corrections nécessaires en cas de besoin. L'analyse des écarts entre ce qui est prévu et ce qui est réalisé a aussi été importante pour comprendre les dysfonctionnements et réagir à temps avant qu'il ne soit trop tard.

### **Le processus de mise en œuvre**

Au début de la réforme, la Loi organique du budget n'a pas été révisée ; toutes les mesures adoptées étaient basées sur des textes réglementaires tels que des décrets, des ordonnances et des circulaires. La mise en œuvre a été effectuée selon une logique en 3 « PPP » (progressive, participative et pragmatique). Une démarche progressive et volontaire était importante parce qu'elle tenait compte des différentes capacités

des départements. Des mises en œuvre pilotes ont été entreprises dans quelques ministères avant de généraliser la réforme à toute l'administration publique. Lors de son application, une approche globale et intégrée, englobant l'ensemble du processus budgétaire, a été mise en place. La démarche participative a également contribué à l'implication des divers départements dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs de la réforme et à encourager l'appropriation.

Diverses réformes juridiques, institutionnelles, administratives et relatives au renforcement des capacités ont été lancées pour soutenir le processus de réformes. Les textes réglementaires importants comprenaient la Circulaire du Premier ministre de 2001 ayant pour objet l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget d'État au cadre de la déconcentration, ainsi que la Circulaire du Premier ministre de 2003 sur le partenariat. Les principales mesures de réforme incluaient : l'introduction de la dimension régionale dans le budget de l'État à partir de 2006 ; la fusion à partir de 2006 de la Trésorerie générale du Royaume et du Contrôle général des engagements de dépenses ; l'institution d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ; le développement des systèmes d'informations intégrés ; la réforme du système de contrôle des dépenses en 2008 ; le renforcement des audits de performance ; et, l'introduction de la formation ; et la rédaction, la communication et la distribution de guides.

## Réforme du cadre juridique

La démarche expérimentale a permis de mettre le doigt sur un certain nombre de difficultés qu'il va falloir gérer. Celles-ci comprenaient : la nécessité de réformer le système de nomenclature ; la nécessité de faire la distinction entre une nomenclature de prévision et une nomenclature d'exécution et de déconcentration budgétaire. Par ailleurs, il fallait refondre la Loi organique relative à la loi de Finances de 1998 pour consacrer la démarche de performance et intégrer les nouveaux concepts et outils y afférents. La réforme de la Loi organique relative aux lois de finances (avec l'aide d'experts financés par l'Union européenne) a été basée sur une évaluation comparative des meilleures pratiques internationales en tenant compte du contexte marocain. Toutes les directions du ministère de l'Économie et des Finances ont été associées aux travaux de réforme de la LOLF et sont arrivées à un consensus sur son contenu. Toutefois, la réforme n'est pas purement technique mais il s'agit d'une réforme en profondeur mettant en jeu les équilibres fondamentaux entre les pouvoirs législatifs et exécutifs. Elle doit donc être portée par le politique.

## Les principaux axes du changement juridique

Les propositions de réforme de la loi organique de finances s'articulaient autour de quatre grands axes à savoir : (a) le renforcement de la performance de la gestion publique ; (b) l'approfondissement de la transparence ; (c) le renforcement de la soutenabilité des finances publiques ; et (d) l'accroissement du rôle du Parlement dans le débat budgétaire.

Le processus de renforcement de la performance dans la gestion publique, recouvrait plusieurs aspects. Premièrement, l'institution de l'obligation d'élaborer la loi de finances annuelle par référence à une programmation pluriannuelle glissante pour consacrer la pratique du CDMT et de l'approche axée sur les résultats. Deuxièmement, la fixation de procédures simplifiées de redéploiements internes des crédits pour conférer aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre. Troisièmement, l'élaboration par chaque ministère d'un Project ministériel de performances (PMP) accompagnant le projet de loi de finances de l'année, et renseignant le Parlement sur la stratégie, les programmes, les objectifs et les indicateurs de performance pour l'année suivante. Quatrièmement, la préparation par chaque ministère d'un Rapport ministériel de performances (RMP) accompagnant le Projet de loi de règlement, qui rend compte en détail pour chaque programme, des performances réalisées au regard des objectifs retenus. Finalement, l'élaboration par le ministère des Finances d'un Rapport annuel de performances (RAP) consolidant les RMP établis par les ministères et les institutions.

L'approfondissement de la transparence budgétaire a fait l'objet d'une évaluation comparative par rapport aux meilleurs standards internationaux. Il comprenait des mesures telles que : l'institution de la comptabilité générale et de la comptabilité analytique en vue de mieux appréhender le patrimoine de l'État et le coût global des services publics et de suivre les efforts menés pour la maîtrise de l'ensemble des dépenses. La nouvelle LOLF imposait : l'obligation de préparer plus de rapports thématiques devant accompagner le projet de loi de finances annuel (rapports sur la masse salariale, sur la compensation, sur la dette publique, sur les aides publiques, etc.) ; la fixation des délais précis pour la loi de finances rectificative et la loi de règlement ; et, la réforme de la nomenclature budgétaire.

De nouvelles règles financières ont été introduites pour renforcer la soutenabilité budgétaire, notamment de : conférer aux crédits du personnel le caractère limitatif au lieu et place du caractère évaluatif ; limiter le recours à la dette à moyen et long terme de façon exclusive au financement des dépenses d'investissement. Une proposition visant à intégrer une règle budgétaire dans la Loi organique relative aux lois de finances, fixant un taux de déficit budgétaire et d'endettement du Trésor a été étudiée mais finalement non retenue.

La nouvelle loi a également accru le rôle du Parlement dans le débat budgétaire. À partir du mois de juin 2011, le Parlement a pris part aux discussions sur les grandes orientations qui sous-tendent le projet de loi de finances. La procédure de vote des dépenses a également été simplifiée, et les droits d'amendement du Parlement ont été assouplis pour permettre des amendements entre programmes.

## Conclusion

En dépit de nombreux défis, des gains ont été obtenus dans le cadre des réformes de la GFP et le processus suit son cours. La réforme de la loi organique relative aux lois de finances introduit une nouvelle gouvernance financière destinée à renforcer la performance de la gestion publique. La réforme permet également de renforcer le rôle du budget en tant que levier d'accélération du rythme de la croissance économique et de renforcement de la cohésion sociale.

La promulgation de la nouvelle loi ne doit pas toutefois signifier la fin des réformes. Le contenu et les avantages de la réforme doivent faire l'objet d'actions de communication, d'initiatives de sensibilisation et de formation. Il faudra aider les gestionnaires à renforcer leur capacité de gestion et l'adaptation de leurs compétences aux nouvelles méthodes de gestion.

## 4.3 Améliorations de la gestion des finances publiques rwandaise grâce à la réforme des lois archaïques

*Présentation par Elias Baingana*

### Introduction

Le 12 septembre 2006, après un long débat sur les objectifs de la réforme, le gouvernement du Rwanda a promulgué une nouvelle loi relative à la gestion des finances publiques (GFP) couvrant l'ensemble du cycle de GFP. Bien que la portée de la GFP soit discutable, il est généralement convenu que les composantes de l'élaboration du budget et de la comptabilité constituent son noyau. La Loi Organique relative aux Finances et au Patrimoine de l'État (LOFP) couvre le cycle budgétaire et comptable au Rwanda, et comporte également des dispositions qui donnent lieu à d'autres instruments juridiques sur la passation des marchés, la gestion de trésorerie, l'audit interne et l'audit externe.

Avant la promulgation de la LOFP, les fonctions de l'élaboration du budget et de la comptabilité étaient guidées par le Décret-loi N° 23/79 de 1979. Ce décret-loi s'est révélé très problématique car il ne se conformait pas à certains principes fondamentaux de la gestion moderne des finances publiques : il ne se concentrait que sur le budget annuel et manquait d'éléments du cadre à moyen terme ; il favorisait les budgets par poste fondés sur les intrants, et encourageait un système d'élaboration d'un double budget qui limitait l'importance accordée aux politiques et aux résultats ; le principe de l'unité du budget n'était pas entièrement respecté puisque le Ministre des Finances avait été autorisé à ouvrir des comptes hors budget – d'où le manque de transparence en matière de gestion de trésorerie ; il était trop complexe ; et, plusieurs dispositions administratives prévues n'ont jamais été mises en place.

En outre, le Décret-loi N° 23/79 de 1979 n'a jamais apporté de précisions quant aux rôles respectifs des pouvoirs exécutifs et législatifs à l'égard des décisions budgétaires. Il n'y avait aucune obligation pour l'Exécutif de préparer et de présenter un projet de loi de finances au Parlement. Il n'était pas stipulé quand l'Exécutif devait présenter ce projet de loi de finances au Parlement, et il n'était pas précisé quand le Parlement devait approuver le projet de loi de finances et il n'existait aucune règle concernant un budget de réversion (en d'autres termes, les règles qui permettraient au gouvernement de fonctionner dans l'éventualité où le Parlement n'adopterait pas le budget à temps pour le commencement de l'exercice). Le Décret-loi de 1979 n'a jamais requis la publication du budget et des comptes.

La promulgation d'une nouvelle constitution et l'adoption de la vision 2020, a déplacé sensiblement l'accent vers les résultats et les réalisations. Les principes renfermés dans ces documents, tels que la décentralisation, l'obligation de rendre compte et l'efficacité, devaient figurer dans la nouvelle Loi relative à la GFP.

La nouvelle LOFP a établi les principes fondamentaux de la gestion budgétaire en vertu des 7 chapitres suivants : (a) Des dispositions générales ; (b) Des pouvoirs de vote et de gestion budgétaire ; (c) De la préparation, de la présentation et de l'adoption du budget ; (d) De l'exécution du budget ; (e) Emprunts, prêts accordés par l'État, gestion de la dette et mécanismes bancaires ; (f) De la comptabilité, de la publication des états financiers et de l'audit ; et (g) Des dispositions transitoires et finales.

## **Mise en œuvre de la nouvelle loi relative à la GFP**

Cette nouvelle loi a provoqué des changements fondamentaux du paysage de la GFP.

L'élaboration du budget-programme et les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) sont désormais entièrement inscrits dans la LOFP. L'Office de l'Auditeur Général, qui rapporte directement au Parlement, a remplacé l'ancienne Cour des

Comptes. Une charte d'audit interne exhaustive et une réglementation d'audit interne ont été diffusées et des comités d'audit interne ont été mis en place au sein des institutions publiques. Qui plus est, les lois fiscales ont été simplifiées et l'administration fiscale a été renforcée en vue d'appliquer les lois.

La loi a également élaboré le programme de réforme budgétaire du pays. En 2007, l'évaluation PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) a contribué à identifier les lacunes existantes dans le cycle de GFP, qui allaient devenir l'élément central de la réforme. Puis, la stratégie de réforme de la GFP pour 2008–2012 a été élaborée et comprenait un certain nombre d'actions de réforme à travers le cycle de GFP. Le premier atelier des Responsables en chef du Budget (CBM) a été conduit en 2006 et, est devenu une pratique courante au cours des années qui ont suivi. Le premier rapport financier consolidé pour le gouvernement a été produit en 2007 pour l'exercice budgétaire 2006, et le Code de passation des marchés publics a été promulgué en 2007 afin de remplacer les décrets séparés relatifs à la passation des marchés. Le Plan comptable a été révisé et des manuels de comptabilité ont été publiés

## Réussites de la réforme juridique

Les améliorations constatées de l'évaluation PEFA 2010 par rapport à l'évaluation PEFA 2007 soulignent l'efficacité du cadre et de sa mise en œuvre. En particulier, les résultats des dépenses globales par rapport au budget initial adopté, sont passés de « B » à « A » ; la variation des dépenses totales n'a dépassé les 5% qu'une seule année au cours des trois dernières années, par rapport à deux fois pour l'évaluation PEFA 2007. Parallèlement, la composition des résultats des dépenses par rapport au budget initial adopté, est passée de « D » à « C » ; l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire, est passée de « D » à « A » ; l'accès du public à des informations budgétaires essentielles, est passé de « C » à « A » ; et, l'efficacité des contrôles internes pour les dépenses ne représentant pas des salaires, est passée de « D+ » à « B+ ».

## Défis de mise en œuvre

Plusieurs défis se sont présentés au cours du processus, dont les principaux étaient : les effectifs et les capacités institutionnelles limités pour exécuter de manière efficace la nouvelle Loi relative à la GFP ainsi que les lois, réglementations et directives connexes ; l'absence de données statistiques essentielles à une planification et à un suivi efficaces ; l'inadéquation de la mise en œuvre du système de suivi et

d'évaluation à l'égard des informations de performance non financières ; et, l'absence de processus et de procédures clairement documentés afin de faciliter la mise en application de la nouvelle Loi relative à la GFP. Par ailleurs, la gestion des ressources extérieures est confrontée à plusieurs défis – bien souvent dus aux pratiques des donateurs – et a accusé du retard par rapport aux exigences de la nouvelle loi sur la GFP. Par exemple, les exigences des donateurs de disposer de nombreux comptes bancaires ne cadraient pas toujours bien avec les clauses des dispositions bancaires énoncées dans la nouvelle loi, et compliquaient la fonction comptable.

## Principaux enseignements tirés

Une bonne direction est indispensable à la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur la GFP. Il importe tout autant de sensibiliser toutes les parties prenantes, y compris les assemblées législatives, à cette nouvelle loi sur la GFP et à ses exigences. La création et le maintien d'une masse critique de compétences techniques au sein de l'administration centrale en vue de diriger les réformes représentent la clé de la réussite de la réforme, tout comme l'est, l'établissement d'un programme de renforcement des capacités pour faire face à la rotation du personnel. Il est également important d'acquérir un système intégré financier flexible et efficace qui facilite l'enregistrement et l'établissement de rapports des transactions. L'établissement d'une feuille de route de réforme, l'implication continue et le dialogue permanent avec les donateurs sur la stratégie de réforme ainsi que la mise en place d'une coordination horizontale et verticale efficace dans les processus de planification et d'élaboration du budget, sont également des mesures importantes.

## Conclusion

Au Rwanda, la loi sur la GFP, qui a été héritée de l'ère coloniale, était archaïque, complexe et incompatible avec les pratiques de GFP modernes. La nouvelle loi sur la GFP permet de surmonter ces lacunes constatées et, des progrès remarquables ont été accomplis depuis sa promulgation. Néanmoins, un certain nombre de défis restent à relever et l'accent sera mis sur ces derniers au cours de la prochaine réforme. Les enseignements tirés soulignent le fait qu'il n'existe aucun processus parfait de réforme, et que la perfection s'obtient par la pratique.

## 4.4 Soutien à une meilleure planification, élaboration du budget et exécution du budget dans le cadre de la législation relative à la GFP

*Présentation faite par Pamela Chibonga*

### Introduction

La Zambie entreprend actuellement une réforme complète de ses lois relatives à la GFP, nécessitée par le manque de fondement juridique pour le cadre de planification nationale du développement du pays et de mécanismes modernes d'élaboration du budget, avec comme conséquences des procédures et des calendriers *ad hoc* et dénués de tout fondement juridique.

En Zambie, seuls les plans d'aménagement établis en vertu de la Loi relative à l'Aménagement du territoire disposent d'un fondement juridique. La planification ainsi que les structures et les procédures de consultation des parties prenantes, telles que les comités nationaux, provinciaux et de districts de coordination du développement et les groupes consultatifs sectoriels, ne sont pas légalement établis et ne disposent d'aucun mandat juridique. En outre, en dehors de rares détails trouvés à l'article 117 de la Constitution de 1991 (telle qu'amendée), le processus annuel du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et de l'élaboration du budget par activité (EBA), n'a aucun fondement juridique, et les procédures et les calendriers varient chaque année. Il n'existe aucune obligation légale de produire le livre vert/CDMT préalable au budget et également aucune obligation légale se rapportant au format du budget et aux documents justificatifs.

Malgré les efforts déployés pour introduire de nouveaux mécanismes, les procédures budgétaires et le CDMT annuels de la Zambie, dans leur ensemble, ne se conforment pas aux normes internationales de « bonnes pratiques en matière de GFP », en particulier en ce qui concerne l'exhaustivité du budget, l'obligation de rendre compte, la transparence dans la formulation du budget et le contrôle effectif (ou supervision) parlementaire. Les performances du pays par rapport au cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) ont indiqué aucune amélioration entre 2005 et 2008, en dehors d'améliorations constatées pour ce qui est de la classification (ou nomenclature) budgétaire et de l'accès du public aux principales informations budgétaires (qui n'étaient pas incorporés dans une loi).

En 2009, un nouvel article 118A a été inséré dans la Constitution actuelle (1996) qui stipule :

Le parlement doit adopter une législation sur la planification et l'élaboration du budget qui devra envisager les questions qui se rapportent au budget annuel et aux plans de développement à moyen et à long termes.

Les exigences constitutionnelles en ce qui concerne la nouvelle législation sur la planification et l'élaboration du budget, ont prévu une possibilité de pallier aux faiblesses identifiées dans les processus actuels de planification du développement et d'élaboration du budget et, d'intégrer ces processus. Une initiative visant à approfondir les réformes budgétaires a débuté en 2003/2004, en se rapprochant des « bonnes pratiques » internationales, en ce qui concerne la transparence budgétaire, la participation des parties prenantes et une orientation plus axée sur les performances. Il existait donc une opportunité d'incorporer des modifications prévues dans l'architecture de gouvernance au cadre juridique sur la GFP, en particulier la

déconcentration de fonctions aux conseils de districts et le renforcement du rôle de supervision (tutelle) de l'Assemblée nationale dans les réformes constitutionnelles.

## **Objectifs du cadre juridique relatif à la GFP**

L'un des objectifs principaux était de créer un cadre institutionnel pour intégrer la planification du développement au processus budgétaire annuel en conférant aux Comités nationaux, provinciaux et de districts de coordination, une assise juridique. Les réformes visent à : faciliter la déconcentration sectorielle et harmoniser le cycle de planification du développement quinquennal avec le cycle électoral ; faciliter la participation des parties prenantes aux processus de planification du développement et du CDMT/budget ; intégrer la planification du développement et l'élaboration du budget ; renforcer la supervision parlementaire du plan national de développement et les processus de formulation du CDMT/budget ; et, réviser le format des prévisions budgétaires en fournissant des textes plus détaillés sur les objectifs/les extrants.

## **Défis d'élaboration de la législation**

Des défis se sont présentés lors de l'élaboration de la législation. Tout d'abord la législation est en train d'être élaborée dans le cadre de deux processus (liés) essentiels, à savoir les réformes constitutionnelles et la déconcentration en faveur des conseils de districts. Les deux processus sont au point mort, ce qui conduit à une certaine incertitude concernant le cadre des réformes juridiques sur la GFP. Deuxièmement, le processus consultatif impliquant l'Assemblée nationale et la société civile, avec son désir de voir une plus grande participation dans la seconde phase des réformes, a également contribué à la stagnation. Par ailleurs, la gestion des rivalités institutionnelles entre les planificateurs de l'aménagement (au sein du ministère du Gouvernement Local et du Logement) et les planificateurs socio-économiques (au sein du ministère des Finances et de la Planification Nationale) pour assurer un cadre juridique de planification harmonisée et intégrée aux niveaux des districts et des sous-districts, a constitué un défi.

En même temps, on constate, que bien que la législation puisse renforcer les règles formelles régissant les procédures de formulation du Plan national de développement (PND) et les procédures de formulation du budget, les pratiques informelles bien établies (par ex., dépenser les deniers publics sur les programmes qui ne sont pas passés par le processus formel d'adoption, et régulariser les dépenses grâce à l'autorisation *ex post* des budgets supplémentaires) peuvent persister. Par conséquent,

il se peut qu'il y ait un risque, que l'introduction d'une nouvelle loi ne représentera qu'un simple changement « rituel ».

## Conclusion

En Zambie, les réformes budgétaires proposées de « deuxième génération » englobent une plus grande ouverture et transparence, la participation accrue des parties prenantes ainsi que l'examen et la supervision plus conséquents de l'Assemblée nationale. Consolider ces domaines dans le système de GFP, permettra de renforcer considérablement le système d'équilibre des pouvoirs au sein de la structure de gouvernance de l'État et d'améliorer les incitations au sein de l'Exécutif à respecter les procédures du système budgétaire formel. La nouvelle loi s'inscrit dans les efforts déployés pour réformer le cadre institutionnel au sein duquel les Plans de développement et les budgets sont formulés et exécutés, de façon à ce que le budget devienne un véhicule plus efficace pour assurer la prestation des services publics hiérarchisés et le développement. Par conséquent, la législation proposée prévoit de convoquer devant la commission parlementaire compétente les membres fautifs de l'Exécutif (par exemple, le fait d'avoir engagé des dépenses non autorisées ou des crédits/arriérés de paiement excessifs), avec renvoi possible de l'affaire à l'administration répressive compétente afin qu'elle engage des poursuites.

## Références

- Lienert I & Fainboim I (2010) *Reforming budget system laws (Réformer les lois relatives au système budgétaire)*. Washington DC : FMI.
- Lienert I & Jung M-K (2004) Le cadre juridique des systèmes budgétaires : une comparaison internationale. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 4(3).



# 5

## Décentralisation fiscale afin de soutenir l'amélioration des dépenses destinées à la prestation de services

*Compilé par Alta Fölscher*

## 5.1 Introduction

La décentralisation des fonctions administratives du niveau national au niveau infranational, est préconisée comme mécanisme essentiel pour la transformation des ressources publiques en prestations publiques dynamiques, efficaces et efficientes. Cette proposition est fondée sur deux arguments centraux. Tout d'abord, les gouvernements locaux (ou collectivités locales) sont plus proches des citoyens qu'ils servent et, par conséquent, sont mieux placés pour fournir des services en accord avec les préférences locales, basées sur des informations locales. Deuxièmement, parce que l'administration publique décentralisée est plus proche des citoyens, elle est plus susceptible d'être redevable, ce qui modifie les incitations en faveur d'une meilleure performance.

Toutefois, ces avantages de la décentralisation ne se manifestent pas de manière automatique, mais dépendent du véritable degré d'autonomie accordée aux administrations infranationales, de la qualité des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) et des capacités technique et managériales au niveau infranational, et, ce qui est crucial, de la conception et de la transparence des transferts budgétaires intergouvernementaux.

La quatrième séance du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel a traité deux de ces aspects, mettant l'accent sur les interventions attendues de l'administration centrale. Au cours de la première sous-séance, les participants ont étudié la conception des

transferts budgétaires intergouvernementaux ainsi que l'accès à l'emprunt comme déterminants importants de l'efficacité et de l'adéquation du budget infranational. François Paul Yatta, chercheur indépendant originaire du Niger et co-auteur du chapitre sur l'Afrique dans le *Deuxième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale* (voir CGLU, 2010), a fait une présentation sur les défis et les pratiques de la décentralisation fiscale en Afrique. Sa présentation, relatée ci-après, a fait état non seulement d'une mauvaise conception des systèmes de subventions, mais aussi de l'inadéquation de la mise en œuvre des dispositions juridiques en matière de décentralisation fiscale ainsi que des faibles capacités locales en tant que problèmes clés qui empêchent les gouvernements locaux de tenir leurs engagements quant à leur potentiel de développement.

Au cours de la deuxième sous-séance, les participants ont discuté des besoins de transparence nécessaires à la décentralisation fiscale pour favoriser la responsabilisation locale en matière de prestation de services locaux et la responsabilisation nationale pour la gestion de la décentralisation fiscale. Jason Lakin, administrateur de programmes et chargé de recherches au Partenariat budgétaire international (IBP), a énoncé six projets de principes de transparence et de participation établis par l'IBP et ses partenaires pour la transparence, la participation et la gestion financière au niveau infranational. Sa présentation est également décrite ci-dessous.

## 5.2 Pratiques et défis de la décentralisation fiscale en Afrique

Au cours des 20 dernières années, de nombreux pays africains ont décentralisé les responsabilités des dépenses en faveur de l'administration infranationale. Récemment des pays comme l'Algérie, le Cameroun, le Kenya, le Maroc, la Mauritanie, l'Afrique du Sud, la Zambie et le Zimbabwe ont introduit diverses réformes visant à établir une administration fonctionnelle plus proche des citoyens. La décentralisation peut prendre de nombreuses formes (voir l'Encadré 5.1), mais le type de la décentralisation abordé dans le présent chapitre, consiste en la mise en place de collectivités locales dotées de l'autorité juridique et disposant de l'autonomie financière, et qui sont gérées par des organismes élus localement.

Dans ce type de décentralisation, le financement des responsabilités de dépenses des administrations infranationales (affectation des dépenses) au moyen de transferts budgétaires ou de sources de recettes propres (affectation des recettes), est essentiel pour assurer la responsabilisation locale et la prestation de services.

Il n'existe aucun modèle type de décentralisation fiscale en Afrique. Les pays ont différentes configurations d'affectation de recettes et de dépenses entre les différents niveaux structurés de l'administration publique. La décentralisation fiscale peut se

fonder sur diverses combinaisons d'attribution de ressources propres suffisantes à l'administration infranationale (le modèle fondé sur l'impôt ou à base fiscale) ou le financement des services locaux au moyen d'une part des recettes recueillies à l'échelon nationale (le modèle de transfert de crédits). Dans le cadre du modèle de transfert de crédits, il existe une grande variété dans la façon dont les transferts sont structurés (par exemple, s'ils sont conditionnels ou inconditionnels), calculés et effectués. Les types de collectivités locales et le degré de décentralisation politique peut également varier selon la façon dont les territoires sont assignés.

#### **Encadré 5.1 Présentation de la décentralisation**

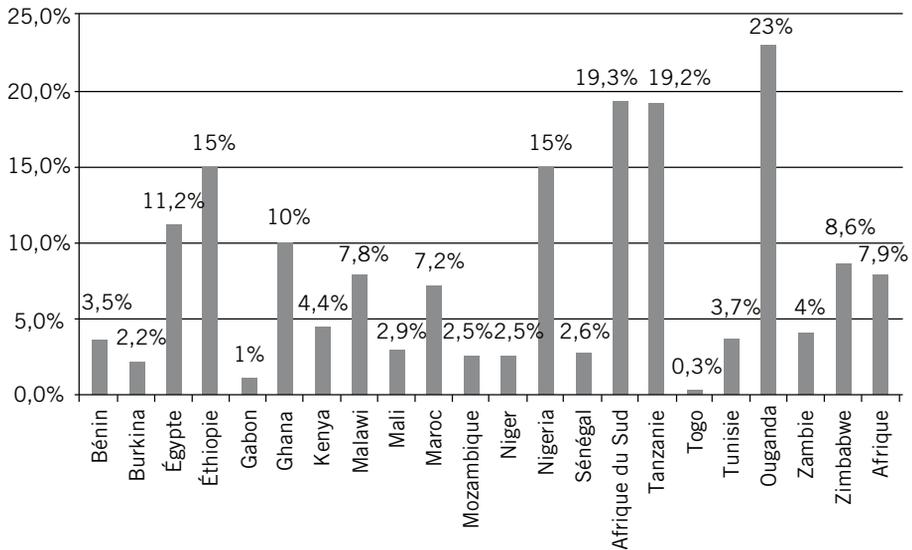
La décentralisation est définie différemment selon les auteurs, et bien souvent son utilisation se distingue des termes « dévolution » ou « déconcentration ». Dans ce document, la décentralisation se rapporte à la décentralisation politique et budgétaire, telle que définie par la Banque mondiale (voir Banque mondiale, 2011), qui établit une distinction entre quatre types de décentralisation : (a) la décentralisation administrative qui met les autorités locales sous la tutelle des autorités centrales ; (b) la décentralisation politique qui suppose que les autorités locales soient indépendantes du pouvoir de l'administration publique centrale ; (c) la décentralisation budgétaire (ou fiscale) qui implique le transfert de ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées ; et, (d) la décentralisation du marché qui implique l'externalisation de certaines activités du secteur public vers le secteur privé.

Le degré de décentralisation et la répartition de la décentralisation - tels que mesurés par la part relative des autorités infranationales dans les dépenses publiques consolidées - diffèrent également selon les pays. Comme le montre la Figure 5.1, en ce qui concerne les autorités locales, leurs dépenses peuvent représenter jusqu'à 23 % des dépenses publiques totales (en Ouganda) et seulement 0,3 % (au Togo).

Toutefois, comme l'indique le rapport Gold 2010 sur la décentralisation et la démocratie locale, les pouvoirs locaux africains dans leur ensemble, disposent d'un pouvoir de dépenses limité (la moyenne non pondérée des dépenses des collectivités locales par rapport aux dépenses publiques est de 8% dans tous les pays) (Yatta & Vaillancourt, 2010).

Bien souvent, le cadre juridique de décentralisation n'établit pas avec suffisamment de clarté l'affectation des dépenses, et, même si c'est le cas, les contrôles budgétaires exercés par les administrations nationales affaiblissent la responsabilisation au niveau local, car les collectivités locales sont en mesure de faire valoir que leurs mandats de dépenses sont restés non capitalisés, ou qu'ils n'ont pas suffisamment de contrôle sur le financement pour en assumer la responsabilité.

Figure 5.1: Poids des collectivités locales dans les dépenses publiques de certains pays africains



Source : Yatta (2011)

Les modalités du financement extérieur – et la nature des accords d'aide entre les autorités centrales ou l'autorité centrale et les organismes multilatéraux – compromettent encore davantage l'autonomie de l'administration locale. Les modalités modernes de l'aide (par exemple, les modalités de l'appui budgétaire et sectorielles) se traduisent par la recentralisation des politiques et des fonctions des secteurs clés décentralisés tels que l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Les agences gouvernementales locales de mise en œuvre finissent par être plus responsables envers les structures de l'administration centrale, plutôt qu'envers les collectivités locales et les citoyens (Yatta & Vaillancourt, 2010).

La conception des systèmes d'affectation des recettes et des transferts budgétaires est donc primordiale pour bénéficier des avantages de la décentralisation et être réalisés. Pour l'Afrique dans son ensemble, les recettes propres des collectivités locales représentent environ la moitié de ses recettes totales (voir l'Encadré 5.2), le reste étant constitué des transferts budgétaires provenant des échelons supérieurs de l'administration publique.

### Encadré 5.2 Impôts locaux et frais de services

Yatta et Vaillancourt (2010) ont trouvé qu'à travers l'Afrique, les administrations locales ne sont que faiblement habilitées à percevoir des impôts et, dans les cas où cette autorité leur est accordée, les difficultés liées au recouvrement des impôts limitent leur niveau de ressources. Dans la plupart des pays francophones, par exemple, les administrations locales ne sont pas habilitées à lever des impôts. Dans les pays anglophones, si elles en ont le pouvoir, leur capacité à fixer les impôts et d'en modifier les taux peut être limitée par la législation nationale. En principe, les droits d'utilisation pour l'électricité, l'eau et l'assainissement sont des sources de recettes distinctes pour l'administration locale, mais en Afrique cette option n'est pas souvent pleinement exploitée. Dans de nombreux pays, le grand nombre de bidonvilles, l'accès illicite aux services et un manque de capacité pour la perception des recettes sont des facteurs qui limitent les recettes provenant de ces sources. Dans certaines régions et dans certains pays, les pratiques sont cependant plus développées. En Afrique occidentale, les recettes issues des services et de l'utilisation de propriétés publiques ont fourni presque 20 % des recettes au niveau local entre 2004 et 2007. En Afrique du Sud, les recettes provenant des services (eau, assainissement, électricité) représentent presque la moitié des recettes perçues par les collectivités locales dans les métropoles et les villes de taille moyenne, mais moins de 10 % dans les petites villes et dans les communes rurales (Yatta & Vaillancourt, 2010).

Les transferts budgétaires en Afrique prennent des formes diverses, selon les pays et à l'intérieur des pays. Les paramètres clés sont de savoir si les subventions sont une part inconditionnelle des recettes recueillies à l'échelle nationale et des ressources nationales ou si elles constituent une part conditionnelle, normalement selon des termes dérivés des intérêts de politiques nationales au niveau infranational. La répartition des subventions aussi bien conditionnelles qu'inconditionnelles, peut être calculée en fonction d'une formule, ou peut être conduite/dirigée/déterminée par les coûts estimés ou réels. Les transferts budgétaires peuvent être payés d'avance, ou peuvent représenter un remboursement des coûts encourus. Enfin, les transferts budgétaires peuvent s'effectuer en tant qu'obligation légale, supprimant le pouvoir discrétionnaire de l'administration nationale quant à savoir si et quand ils seront octroyés, ou ils peuvent reposer sur des décisions *ad hoc* (ponctuelles) prises par les agences nationales. Ce qui suit représente des exemples de transferts budgétaires par type :

- *Selon une formule en tant que part des ressources ou des recettes* : Facilité de subventions de développement (Côte d'Ivoire) ; Fonds commun des assemblées de districts (Ghana) ; partage équitable (Afrique du Sud) ; et le Fonds fiduciaire des collectivités locales (Kenya).
- *Déterminés par les coûts* : subventions locales au Mali, Zimbabwe et en Tunisie.
- *Subventions conditionnelles* : telles que celles employées en Ouganda et en Afrique du Sud.
- *Subventions par décision ad hoc* : Fonds d'affectation à la décentralisation (Sénégal) ; l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (Mali) ; Fonds commun des collectivités locales (Tunisie); subventions provenant des recettes des taxes sur la valeur ajoutée et des douanes au Bénin ; et Fonds d'équipement des collectivités locales (Sénégal).

La fréquence des prises de décision *ad hoc* sous-tend certains des défis clés associés aux transferts budgétaires intergouvernementaux en Afrique. Alors qu'il peut exister une certaine prévisibilité du montant total des transferts (quand il est déterminé comme un pourcentage fixe des recettes publiques ou, même lorsqu'il est déterminé chaque année dans les lois de finances, mais dans un cadre à moyen terme), les facteurs déterminants les formules de transfert ne sont souvent pas explicitement énoncés (Yatta & Vaillancourt, 2010). En principe, les transferts peuvent être structurés de telle sorte que de meilleures dépenses plus responsables se produisent au niveau local. Une subvention peut encourager l'encaissement des recettes de l'administration locale, par exemple, dans ce cas, plus le niveau des ressources s'améliore, plus la subvention est élevée. Elle peut aussi récompenser les améliorations constatées dans la fourniture d'infrastructures et de services, en récompensant l'accroissement des améliorations d'infrastructures par des subventions plus importantes. Les subventions peuvent également encourager les mécanismes de responsabilisation locale, en augmentant les transferts lorsque la qualité de la gestion locale s'améliore.

Cependant, les transferts qui sont structurés de manière à récompenser la performance à l'échelon local peuvent aggraver les inégalités entre les juridictions. L'expérience internationale sur la conception des subventions, offre diverses options de péréquation financière par le biais de transferts intergouvernementaux. En Afrique, cependant, il est rare de trouver des formules qui favorisent la péréquation des recettes fiscales. Beaucoup de formules de financement sont fondées sur des dépenses de pré-décentralisation, qui reflètent les choix antérieurs effectués par l'administration nationale, et non les besoins actuels tels que définis par la répartition des responsabilités de dépenses (CGLU, 2010). Un manque d'informations sur le

coût unitaire réel des responsabilités transférées empêche une meilleure répartition des ressources. Cela signifie que dans la pratique les autorités locales comptant des populations plus petites peuvent recevoir relativement plus d'argent, et que les autorités locales ayant un faible niveau d'infrastructures ne sont jamais en mesure de rattraper leur retard, du fait que le niveau de leurs infrastructures est le facteur déterminant le montant à leur octroyer. Dans certains pays, l'éloignement de la capitale est négativement mis en corrélation avec les niveaux de subventions.

En Afrique, la mise en œuvre des transferts budgétaires intergouvernementaux affectés, est également confrontée à des problèmes. D'après Yatta et Vaillancourt (2010), une des questions à aborder d'urgence, est l'irrégularité et l'imprévisibilité des transferts effectués. Parfois les transferts nationaux, mêmes affectés, n'ont pas lieu.

En principe, les administrations locales autonomes peuvent accroître leur capacité fiscale par l'emprunt. Toutefois, en Afrique, l'accès à l'emprunt pour les administrations locales est très limité. Sur un total de plus de 2 000 milliards d'US\$ d'obligations municipales en circulation à travers le monde, à peine 1 % sont émises par des collectivités locales africaines, et, essentiellement des municipalités sud-africaines et marocaines.

Yatta et Vaillancourt (2010), ont défini trois contraintes principales qui entravent le développement de la capacité des gouvernements locaux d'emprunter : (a) les limites du cadre juridique relatives aux emprunts locaux, soit constitutionnellement imposées, soit imposées par la législation et la réglementation de l'administration centrale ; (b) les limites sur les ressources des collectivités locales, empêchant l'accès aux marchés des capitaux à des tarifs abordables ; et, (c) le manque d'outils budgétaires adéquats au niveau local pour permettre l'emprunt responsable. Les marchés de capitaux locaux permettant les emprunts des collectivités locales sont également très peu développés en Afrique.

Dans de nombreux pays africains, des intermédiaires financiers permettent aux collectivités locales de faire des emprunts. Il s'agit notamment de la Banque de développement de l'Afrique australe (DBSA), de l'*Infrastructure Finance Corporation* (INCA) d'Afrique du Sud, du Fonds de développement communautaire (FDC) au Rwanda, du Fonds d'Équipement communal (FEC) au Maroc, du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM) au Cameroun, de l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) au Mali, de l'Agence de développement municipal (ADM) au Sénégal, du Fonds de prêts aux collectivités locales (FPCL) en Côte d'Ivoire, de la Caisse de prêts aux collectivités territoriales (CPCT) au Niger et de la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales (CPSCL) en Tunisie. Le Tableau 5.1 présente les fonctions données par certains intermédiaires dans leur pays. D'après Yatta and Vaillancourt (2010), le recours aux intermédiaires financiers a abouti à des résultats mitigés.

Tableau 5.1 : Intermédiaires financiers et fonctions dans certains pays africains

	Subventions	Prêts	Bonification d'intérêts	Garantie	Appui institutionnel
Tunisie (CPSCCL)	X	X	X		X
Maroc (FEC)		X			X
Sénégal (ADM)	X	X	X		X
Rwanda (FDC)		X		X	
Afrique du Sud (DBSA)		X			X
Côte d'Ivoire (FPCL)		X			
Afrique du Sud (INCA)		X			
Cameroun (FEICOM)	X	X			X
Niger (CPCT)		X			
Mali (ANICT)	X			X	X

Outre le manque d'accès à un financement stable, transparent et suffisant, l'aptitude des administrations locales africaines à convertir les ressources budgétaires en services de qualité, répondant aux préférences des citoyens, est également compromise par la faiblesse en général des capacités locales et de l'obligation de rendre compte. La pénurie de personnels qualifiés, notamment dans les petites collectivités locales et les zones rurales, rend même difficile l'utilisation des ressources disponibles (Yatta & Vaillancourt, 2010). La mauvaise transparence budgétaire au niveau local et la faiblesse des mécanismes dont disposent les citoyens locaux pour exercer leur droit de regard, entraînent également la faiblesse des incitations à améliorer les services.

En conclusion, la capacité fiscale des gouvernements locaux, les principaux problèmes rencontrés lors de la conception et la pratique des transferts budgétaires intergouvernementaux, ainsi que l'accès limité à l'emprunt imposent des contraintes sur la capacité des administrations locales de réaliser leur promesse de décentralisation. Outre, le manque de conformité par les administrations nationales aux dispositions légales concernant le transfert des responsabilités et du financement, la faible capacité institutionnelle des administrations locales à mettre en œuvre des programmes de développement reste un défi majeur.

## 5.3 Principes de transparence infranationale

La décentralisation des responsabilités de dépenses en faveur des administrations infranationales contribuera à l'obtention de meilleurs résultats de dépenses : si ces administrations sont suffisamment autonomes et ont accès à des ressources pour financer leurs mandats de dépenses ; si les capacités techniques et de gestion sont en place ; et, surtout, si elles sont tenues responsables par leurs électeurs de leurs décisions budgétaires et de dépenses (CGLU, 2010).

Dans la deuxième partie de la séance sur la décentralisation, Jason Lakin, administrateur de programmes et chargé de recherches au Partenariat budgétaire international (IBP), a relaté des expériences en Afrique sur la façon dont les mécanismes de responsabilité sociale au niveau local contribuent à créer des incitations positives afin que les administrations infranationales réalisent de meilleures performances. Il a fait part du projet de principes de transparence et de participation au niveau infranational sur lequel l'IBP et ses partenaires travaillent en ce moment.

Bon nombre des partenaires de l'IBP, au Ghana, au Mali, en Ouganda, en Tanzanie, au Kenya, en Zambie, au Mozambique et en Afrique du Sud, travaillent aux niveaux infranational, local ou communautaire, vérifiant l'application de la politique, effectuant le suivi des flux financiers au niveau local ou sous-local, du financement

des mandats principaux et collaborant avec les dirigeants locaux pour influencer sur les choix de dépenses et pour mettre en œuvre les budgets de manière efficace. Bien que le travail des organisations de la société civile à ce niveau puisse faciliter l'amélioration des dépenses, l'expérience commune de l'IBP et de ses partenaires révèle que, même lorsque les pays sont très ou raisonnablement transparents au niveau central, les budgets au niveau local ont tendance à être beaucoup plus opaques (voir l'Encadré 5.3 sur les expériences du Ghana). Même lorsque les budgets infranationaux sont disponibles, souvent ils ne sont ni exhaustifs ni unifiés. Ce qui porte atteinte au travail de la société civile au niveau infranational.

**Encadré 5.3 SEND Ghana effectue le suivi de l'utilisation des transferts à but spécifique provenant du gouvernement national**

Les Assemblées de district (AD) ont été créées par le gouvernement du Ghana pour fournir des installations et des équipements sociaux, des opportunités économiques et la sécurité aux personnes des districts dont elles sont responsables. L'un des groupes pour lequel les autorités centrales ont apporté un financement aux AD, est celui des personnes handicapées. Pour accéder et utiliser ces fonds de façon appropriée, les districts doivent suivre certaines procédures. Cependant, dans la pratique, ces procédures ne sont pas souvent suivies et les AD puisent dans le financement du gouvernement central, mais offrent moins de services ou pas de services du tout. SEND Ghana, une ONG créée en août 1998, a commencé à rassembler des informations sur ce problème et à collaborer avec les décideurs politiques à différents niveaux de l'administration publique. Cette démarche a eu pour résultat le respect des procédures à suivre et l'utilisation correcte des fonds dans certains districts. Cependant, le travail de SEND est entravé par la difficulté d'obtenir les budgets infranationaux et les informations de dépenses. En outre, il n'existe pas au Ghana, une source globale sur les dépenses au niveau des districts, du fait que chaque source de recettes dispose d'un budget propre distinct par fonction.

*Source : Lakin (2011)*

Vu la fréquence de cet état de choses, l'IBP a établi un groupe de travail de plaidoirie pour la décentralisation infranationale avec des partenaires venant entre autres, de l'Ouganda, de l'Inde, de l'Afrique du Sud, du Kenya, de l'Indonésie et du Ghana. Le groupe a élaboré six principes de transparence, de participation et de gestion financière du budget infranational ; il est en train de parfaire les principes et de les rédiger en donnant des raisons et des exemples. Les principes sont les suivants :

*1. Les gouvernements infranationaux devraient fournir des informations totalement transparentes et exhaustives au public concernant à la fois les recettes et les dépenses budgétisées et effectives, au cours des quatre phases du processus budgétaire (élaboration, adoption [approbation], exécution et évaluation).*

Les recettes infranationales couvertes par ce principe comprennent les fonds générés en interne par les administrations infranationales, ainsi que les transferts de l'administration centrale, sous n'importe quelle forme (conditionnels, subventions globales, et ainsi de suite). Les modèles à utiliser pour faire état des recettes devraient être homogènes à toutes les phases du processus budgétaire et à tous les niveaux de l'administration publique, permettant ainsi de dresser un tableau précis de tous les flux de fonds destinés aux unités infranationales, et de procéder à la comparabilité entre unités. Les rapports devraient être réalisés dans les délais, être suffisamment désagrégés, et être présentés dans des formats accessibles (compréhensibles), afin de s'assurer qu'ils soient utilisables. Tous les rapports devraient contenir une note de synthèse rédigée dans un langage simple, avec un minimum de jargon technique. Les informations devraient être disponibles gratuitement en ligne et dans les lieux publics.

*2. Les administrations infranationales, tout comme les administrations nationales, devraient faire l'objet d'audits internes et externes, et, les constatations de l'audit externe devraient être mises à la disposition du public dans un délai raisonnable.*

Étant donné que les unités infranationales ne sont pas toutes contrôlées chaque année par un audit externe, les rapports d'audit interne devraient aussi être régulièrement rendus publics. Lorsque des points problématiques ont été identifiés par les auditeurs, les fonctionnaires d'État devraient pouvoir disposer d'un délai raisonnable pour répondre aux résultats de l'audit, après quoi, il convient de prévoir de prendre des mesures appropriées pour tenir les fonctionnaires responsables du détournement de fonds publics quand cela s'est produit, et pour recouvrir ces fonds dans la mesure du possible. Un rapport détaillant les mesures prises, devrait être publié dans des délais impartis (prévues dans les règlements ou les textes législatifs) par l'auditeur, décrivant les réponses des responsables et les sanctions appliquées s'il y a lieu. Ce rapport devrait également comprendre des informations sur le nombre total et le type de procédures disciplinaires qui sont en cours, mais pour lesquelles aucune poursuite n'a encore été engagée. Ces rapports devraient également commencer par un résumé en langage simple.

*3. Lorsque les administrations infranationales disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur l'utilisation de fonds qui leur ont été transférés par d'autres niveaux administratifs, ou de fonds recueillis grâce à leurs propres sources de recettes, les assemblées locales (quand elles*

*existent) et les citoyens devraient avoir l'occasion de contribuer au processus budgétaire à diverses étapes, allant de l'affectation à l'exécution et à l'évaluation.*

Le gouvernement devrait expliquer les questions spécifiques sur lesquelles les citoyens sont invités à faire des commentaires et les raisons pour lesquelles leurs contributions sont requises. Ces contributions devraient explicitement être reconnues par le gouvernement, et des explications quant à la manière dont ces contributions ont été traitées (autrement dit, contribution acceptée, contribution acceptée mais modifiée accompagnée des raisons de la modification, contribution rejetée accompagnée des raisons du rejet, etc.) devraient être rendues publiques. Lorsque des processus participatifs existent au niveau local pour que les citoyens apportent leurs contributions au processus de planification ou budgétaire, des règles claires devraient expliquer quelle en sera leur utilisation, et comment celles-ci seront prises en compte dans le processus budgétaire central et provincial, de sorte que la participation locale ait un impact concret sur la planification et l'élaboration du budget national. Une protection juridique devrait être mise en place pour protéger les minorités et les groupes défavorisés contre toute discrimination et pour s'assurer qu'ils aient de réelles possibilités de participer.

*4. Le budget de l'Exécutif aux niveaux central et infranational, devrait contenir des informations détaillées (quantitatives et narratives) se rapportant aux transferts intergouvernementaux, y compris au moins, leurs montants, toutes les règles qui régissent leur réception et leurs dépenses, leur répartition, la justification de cette répartition, et, le cas échéant, la formule utilisée pour calculer cette répartition.*

Lorsque cette formule est fondée sur des apports provenant d'autres sources, ces apports seront mis à disposition afin que le public puisse vérifier la formule. Lorsque les États ou les provinces répartissent les fonds aux niveaux des districts, le même principe devrait s'appliquer. Dans la mesure du possible, les informations devraient être fournies de manière pluriannuelle, afin de faciliter la planification au niveau infranational.

De nombreuses administrations infranationales sont fortement tributaires des ressources de l'administration centrale, mais souvent les citoyens ne comprennent pas bien les raisons pour lesquelles leurs collectivités locales ont reçu les ressources dont elles disposent, et comment elles se comparent à d'autres domaines. En outre, parce que les recettes qui proviennent de l'administration centrale ne sont pas financées par des impôts visibles, elles peuvent affaiblir le sentiment des citoyens de tenir les collectivités locales responsables de ces ressources. Par conséquent, il est nécessaire de s'assurer que les citoyens comprennent le fonctionnement de ces flux, les raisons pour lesquelles ils y ont droit et ce qu'ils peuvent en attendre.

Ce principe stipule que de telles informations devraient être facilement accessibles aux citoyens, tant au niveau local qu'au niveau central, où elles devraient être dans un format facilement utilisable pour que les citoyens puissent comparer les répartitions entre toutes les unités infranationales. Ils devraient également être en mesure de comprendre et de vérifier toutes les formules. Rendre accessible au public, ces informations et la logique des décisions prises, encourage une discussion plus générale et garantit que les raisons fournies sont raisonnables.

L'administration centrale a un rôle important à jouer pour assurer l'uniformité de l'établissement des rapports entre les différents niveaux de l'administration, et pour renforcer les capacités des administrations locales à respecter les formats de rapports.

Citons à cet égard, les exemples de bonnes pratiques suivants :

- L'Afrique du Sud dispose d'un « Exposé des motifs de la répartition des recettes » complet, qui comprend une explication détaillée quant à l'utilisation de certaines formules et des données qui sont prises en compte pour calculer les parts des provinces dans la répartition provinciale équitable des recettes perçues à l'échelle nationale. Qui plus est, la Loi N° 6 de 2011 sur la Division des recettes, expose en détail les subventions conditionnelles dans une annexe, par province et par service transférants et bénéficiaires.
- En Inde, la Commission des finances établit des directives précises en ce qui concerne la répartition des transferts entre tous les États, discute des raisons, telles que les besoins, les handicaps de coût, l'efficacité, et fournit des détails sur les critères et les coefficients pondérateurs de la répartition des recettes, appliquée selon une formule.

*5. La répartition des ressources entre les unités infranationales devrait tenir compte de considérations d'équité, et, être déterminée par le besoin/la demande de services, plutôt que de tenir exclusivement compte de « considérations axées sur l'offre », telles que l'offre existante d'infrastructure et de personnel.*

Le budget devrait contenir des informations narratives et quantitatives expliquant la façon de calculer le besoin ou la demande de services et ses rapports avec la répartition des ressources. Quand d'autres facteurs influencent également la répartition des fonds, une justification de l'utilisation de ces facteurs devrait également être incluse.

La plupart des pays connaissent des inégalités importantes entre les administrations infranationales, et la plupart des pays disposent également d'un système de transferts de l'administration centrale aux administrations locales. Dans de nombreux pays en développement, ces transferts constituent la majeure partie des recettes des collectivités locales. En principe, donc, ils sont considérés comme étant un instrument

public permettant de réduire les inégalités. Cependant, si la demande de services constitue une priorité dans la conception des subventions, de meilleurs résultats de prestation de services peuvent s'ensuivre, ce qui contribue non seulement à l'équité, mais aussi à améliorer l'efficacité des dépenses.

Au Mexique, la réforme du financement de la santé de 2004, a permis de privilégier un financement qui se détourne d'une répartition opaque déterminée par l'offre pour s'orienter vers une formule transparente déterminée par la demande. En Afrique du Sud et en Inde, la répartition des recettes entre les collectivités locales est régie par des formules axées sur la demande.

*6. Lorsque des fonds sont décentralisés, le projet de budget de l'Exécutif ou d'autres documents de l'administration centrale rendus publics et facilement compréhensibles, devraient contenir des informations narratives précisant les responsabilités à chaque niveau de l'administration publique de la prestation des services décentralisés, les bureaux publics ou les fonctionnaires à chaque niveau de l'administration publique qui sont responsables de services particuliers et, les flux de fonds associés à ces responsabilités.*

Une préoccupation commune dans les cas de la décentralisation financière est qu'il n'existe aucune relation claire entre les fonds qui ont été décentralisés et les fonctions que l'unité infranationale devrait exercer. Les fonctions de chaque niveau de l'administration devraient être énoncées dans les lois et les réglementations appropriées, de sorte que celles-ci puissent être comparées à des ressources financières disponibles à chaque niveau.

L'administration devrait définir clairement les attentes de prestation de services et les autres responsabilités à chacun de ses niveaux. Cette démarche permettrait aux citoyens de faire une évaluation de ce qu'ils peuvent attendre de chaque niveau administratif, et du coût de la prestation de ces services. Elle protégerait aussi les citoyens contre des tentatives de transférer la responsabilité quant à la prestation de services entre les différents niveaux administratifs, lorsque les lois ou les règlements ne déterminent pas clairement qui est responsable. En exigeant la clarté des rôles, les citoyens disposent de l'information dont ils ont besoin pour demander des comptes.

Ce principe est particulièrement important lorsque les responsabilités de prestation de services sont partagées entre les différents niveaux administratifs. Ce cas se produit souvent lorsque les services sont décentralisés, parce que les administrations centrales et provinciales peuvent conserver un certain rôle dans le système décentralisé. C'est le cas pour les systèmes de santé en Inde et au Ghana, par exemple : en Inde, les niveaux central et de l'État, ont la responsabilité commune du système de santé ; au Ghana, les niveaux central, régional et de district, se partagent la responsabilité.

## Références

- Lakin J (2011) Principles of sub-national transparency, participation and PFM (Principes de transparence, de participation et de GFP au niveau infranational). Présentation faite lors du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI. Pretoria : CABRI.
- UCLG (CGLU) (Cités et Gouvernements Locaux Unis) (2010) *Gold 2010: Le financement des collectivités locales : les défis du 21<sup>ème</sup> siècle*. Barcelone: UCLG.
- World Bank (Banque mondiale) (2011) *Decentralisation: Why, what, where? (Décentralisation: pourquoi, laquelle, où ?)*. Disponible à : <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm#1>.
- Yatta FP (2011) Pratiques et défis de la décentralisation fiscale en Afrique. Présentation faite lors du 7<sup>e</sup> Séminaire Annuel de CABRI. Pretoria : CABRI.
- Yatta FP & Vaillancourt F (2010) Les défis de financement des collectivités locales en Afrique. Dans le rapport CGLU *Gold 2010: Le financement des collectivités locales : les défis du 21<sup>ème</sup> siècle*. Barcelone : UCLG.

