

TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPATION EN AFRIQUE

Un rapport d'activité

Alta Fölscher
Emilie Gay

octobre 2012

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER



TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPATION EN AFRIQUE

Un rapport d'activité



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget de ministères africains des Finances et/ou de la Planification. L'objectif principal de CABRI est de promouvoir une gestion efficiente et efficace des finances publiques en Afrique. Le réseau, en particulier, cherche à :

- soutenir les hauts fonctionnaires du budget dans la gestion des systèmes de finances publiques en élaborant des approches, procédures et pratiques appropriées ;
- faire progresser le développement des États membres en renforçant les capacités et en encourageant la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques ; et,
- élaborer et promouvoir des positions africaines communes sur les questions associées au budget qui revêtent un intérêt pour l'Afrique.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secrétariat
c/o National Treasury
Private Bag X115
Pretoria 0001
South Africa

Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Production par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Ce rapport est publié dans le cadre d'un programme conjoint avec le Partenariat budgétaire international. Les auteurs aimeraient particulièrement remercier Paolo de Renzio et Vivek Ramkumar pour leurs précieux conseils et commentaires.



TABLE DES MATIÈRES

Acronymes et abréviations	3
NOTE DE SYNTHÈSE	4
Un rapport d'activité sur la transparence, la supervision et la participation en matière de finances publiques.....	4
Un examen des défis et des facteurs déterminants des réformes sur la transparence des finances publiques et la participation.....	5
Les bonnes pratiques émergentes dans le cadre de la supervision et de la transparence	6
INTRODUCTION	7
La transparence des finances publiques et la participation	8
Le travail de CABRI sur la transparence des finances publiques	8
PARTIE 1 : ÉTAT ACTUEL DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES EN AFRIQUE	10
Performance de la région africaine	11
Performance agrégée par pays	12
Différences en matière de transparence des finances publiques : facteurs explicatifs.....	15
Fiabilité des données en matière de finances publiques.....	16
<i>Garantie de délais quant à la fiabilité des données</i>	17
Performance pour divers types de données de finances publiques	18
<i>Statut des informations par rapport au calendrier des activités budgétaires</i>	18
<i>Transparence selon le type d'activité budgétaire</i>	19
Qualité de la transparence : l'utilité, l'exhaustivité et le respect des délais des données.....	20
Communication d'informations non financières	21
Participation et supervision	23
PARTIE 2 : LES DIVERSES APPROCHES DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET LES PRINCIPAUX DÉFIS	25
Quelles sont les différentes voies pouvant conduire à des progrès en matière de transparence ?	25
Quels sont les défis courants à l'amélioration et au maintien de la transparence budgétaire ?	28
PARTIE 3 : COMMENT OBTENIR UNE INTERACTION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE, LES PARLEMENTS ET LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	32
<i>Définir la participation</i>	32
<i>Avantages de la participation</i>	32

<i>Risques associés à la participation</i>	33
<i>Participation au processus budgétaire en Afrique</i>	33
Progrès faciles en faveur de l'engagement efficace des Institutions supérieures de contrôle	34
Renforcer les ISC	35
<i>Assurer l'indépendance juridique, administrative et financière des ISC</i>	35
<i>Instaurer des normes d'audit claires</i>	36
<i>Garantir que l'ISC ait les compétences et les ressources financières pour conduire les audits</i>	36
<i>Mettre en place des mécanismes clairs de suivi des recommandations d'audit</i>	36
<i>Établir des liens avec le parlement et le public</i>	36
Consolider la supervision législative des décisions budgétaires prises par l'Exécutif	37
<i>Le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire</i>	37
<i>Consolider le pouvoir législatif</i>	38
Façons de faire participer la société civile de manière plus efficace	39
<i>Adapter l'information budgétaire afin de la rendre accessible au public</i>	39
<i>Instaurer un accès clair du public aux lois relatives à l'information</i>	40
<i>Décentraliser l'élaboration du budget et la planification</i>	40
<i>Impliquer les citoyens dans l'obligation de rendre compte</i>	41
ANNEXE 1 : TABLEAUX DE DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES	42
ANNEXE 2 : CODIFICATION DU QUESTIONNAIRE DE L'IBO ET DES INDICATEURS PEFA	45
Enquête sur le Budget ouvert	45
Indicateurs PEFA	48
ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE	55

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AEP	Asie de l'Est et Pacifique
AFROSAI	Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
AG	Auditeur général
ALC	Amérique latine et Caraïbes
AS	Asie du Sud
ATAF	Forum africain sur l'administration fiscale
EBfD	Banque africaine de développement
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CCP	Commission (ou Comité) des comptes publics
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
DCCF	Direction centrale du contrôle financier (Burkina Faso)
EAC	Europe et Asie Centrale
FAP	Fonds d'action contre la pauvreté (Ouganda)
FMI	Fonds monétaire international
GIFT	Initiative mondiale pour la transparence des finances publiques
GFP	Gestion des finances publiques
IBO	Indice sur le budget ouvert
IFMIS	Système intégré d'informations relatif à la gestion financière
IGE	Inspection générale d'État (Burkina Faso)
IGF	Inspection générale des Finances (Burkina Faso)
IMG	Indicateurs mondiaux de gouvernance
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
MDA	Ministères, départements et agences
MO	Moyen-Orient
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PAEP	Plan d'action pour l'élimination (ou l'éradication) de la pauvreté (Ouganda)
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (Cadre de mesure)
PFR	Pays à faible revenu
PRE	Pays à revenu élevé
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRITI	Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

NOTE DE SYNTHÈSE

Ce rapport évalue le statut de la transparence budgétaire et des finances publiques et examine les facteurs déterminants et les défis relatifs aux réformes en matière de transparence et de participation en Afrique, basé sur les ensembles de données transnationales existantes et les examens documentaires de sept pays africains. Le rapport se propose de fournir une base de connaissances pour le prochain programme de travail sur la transparence des finances publiques et la participation de CABRI, en collaboration avec le Partenariat budgétaire international.

Aux fins de ce rapport, la transparence se définit comme le degré d'observation dont les citoyens peuvent se prévaloir à l'égard des stratégies et des décisions fiscales et budgétaires du gouvernement, et de leurs résultats. Par cela, nous entendons, l'accès facile et rapide à des informations fiables, exhaustives, dans les délais, compréhensibles et comparables sur les intentions de politique budgétaire, les comptes du secteur public et les prévisions.

La relation entre la transparence des finances publiques et l'amélioration des résultats budgétaires, est bien reconnue, mais n'est pas automatique. De nombreux pays ont amélioré la transparence de leurs finances publiques, sans que la gouvernance financière n'en soit sensiblement améliorée. À cet égard, les commentateurs ont souligné la différence entre la transparence nominale et la transparence effective, ainsi que l'importance des politiques de transparence « proactives » claires qui s'assurent que les bonnes informations aient été communiquées au bon moment et selon une méthode appropriée, afin que les parties prenantes extérieures, comme les parlements et les citoyens puissent jouer leur rôle de responsabilisation vis-à-vis de l'Exécutif.

C'est la raison pour laquelle, le programme de travail fera participer les pays membres et participants de CABRI, aux réformes permettant d'améliorer la transparence tout en améliorant la supervision et la participation, et c'est aussi la raison pour laquelle ce rapport ne se préoccupe pas seulement de la mise à disposition de l'information aux acteurs externes.

UN RAPPORT D'ACTIVITÉ SUR LA TRANSPARENCE, LA SUPERVISION ET LA PARTICIPATION EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

Le rapport utilise les données transnationales de l'Indice du budget ouvert (IBO) et d'une enquête réalisée par le Partenariat budgétaire international ainsi que les évaluations de l'initiative PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) pour mesurer l'état actuel de la transparence des

finances publiques et la possibilité de l'améliorer, étant donné les systèmes actuels mis en œuvre dans les pays africains. Les conclusions principales sont les suivantes :

Transparence des finances publiques

- Si les pays africains enregistrent effectivement un retard moyen par rapport à d'autres régions du monde quant au degré et à la pratique de la transparence des finances publiques, certains des pays les plus performants et même le pays le plus performant au monde, se trouvent sur ce continent.
- Toutefois, la majorité des pays en Afrique ne communiquent pas d'informations ou alors des informations très élémentaires. Dans de nombreux cas, l'information est déjà disponible en interne, et les étapes peuvent être franchies très rapidement en mettant l'accent, dans les textes de réformes en matière de transparence des finances publiques, sur la production de documents externes standards tels que les projets de budget de l'Exécutif et les rapports annuels.
- Malgré un bon potentiel quant à l'amélioration de la transparence, la performance de la majorité des pays évalués en Afrique est restée stationnaire ou s'est dégradée depuis 2006.
- Les pays francophones et lusophones sont en moyenne cinq fois moins performants que les pays anglophones. D'autres facteurs explicatifs des divergences de performance en Afrique sont notamment, le niveau des revenus (les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure enregistrent les meilleurs résultats), la dépendance des pays vis-à-vis de l'exportation du pétrole (ou non) et leur statut d'État plus ou moins fragile.
- Le manque de transparence en Afrique revêt une dimension quantitative et qualitative qui se traduit par le fait que si les informations ne sont pas disponibles dans de nombreux pays, dans d'autres pays l'information est disponible mais de mauvaise qualité. D'autre part, les données montrent que de nombreux pays disposent d'informations internes de bonne qualité, mais ne les publient pas.
- En moyenne, les pays africains semblent faire des progrès en ce qui concerne les aspects de la transparence tout en régressant dans d'autres. En effet, bien qu'en moyenne, les pays se soient montrés plus performants entre 2006 et 2010 pour communiquer des informations sur les résultats budgétaires des années passées (relatives à des informations financières et des systèmes comptables

meilleurs), la communication des informations réelles à moyen terme et en cours d'exercice, quant à elle, s'est détériorée. Cette détérioration s'explique par le fait que certains pays ont cessé de publier des rapports, alors que d'autres ont réduit la couverture de leurs rapports.

- Certains pays ont progressé en ce qui concerne la communication d'informations sur les activités budgétaires extraordinaires et les activités porteuses de risques budgétaires, mais la moyenne reste cependant inférieure à 15 sur l'indice IBO.
- D'autres domaines où la performance est mauvaise à cet égard, sont les informations concernant les donateurs, les activités extrabudgétaires et les passifs éventuels. Bien que certains pays n'effectuent pas le suivi des activités extrabudgétaires et des passifs éventuels en interne, la plupart d'entre eux le font. Dans ces cas, il est possible d'améliorer rapidement la transparence.
- De même, entre 2006 et 2010, bien qu'il y ait eu une amélioration de l'utilité et de l'exhaustivité des informations, en moyenne les informations communiquées n'ont pas respecté les délais prescrits.
- L'Afrique enregistre toujours un retard par rapport aux autres régions quant à la communication d'informations non financières – comme sur les liens entre les données et les politiques budgétaires, les informations non financières, ainsi que sur les informations concernant les hypothèses sous-jacentes – qui aident les parties prenantes extérieures à interpréter les données budgétaires.
- Toutefois, l'Afrique a réalisé des progrès constants depuis six ans, en ce qui concerne la communication et la qualité des informations sur les performances.

Supervision et participation

- Les systèmes d'audit dans les pays francophones et lusophones enregistrent un retard par rapport aux pays anglophones. Certains pays disposent de systèmes d'audit qui fonctionnent bien, mais le public n'a pas accès aux rapports d'audit. Dans ces pays, il est possible d'obtenir une amélioration immédiate de la transparence. Dans d'autres pays il s'avère nécessaire d'améliorer le fondement même des systèmes d'audit, ce qui est une tâche beaucoup plus ardue.
- La participation du pouvoir législatif en Afrique a enregistré des progrès constants dans trois enquêtes IBO, même si cette participation est à la traîne par rapport aux autres régions du monde. Ces progrès s'expliquent en grande partie par les changements survenus dans les pays anglophones.

- Les progrès réalisés dans le domaine de la participation des citoyens dans les pays anglophones ont été contrecarrés par la détérioration dans les pays francophones et lusophones à cet égard.

UN EXAMEN DES DÉFIS ET DES FACTEURS DÉTERMINANTS DES RÉFORMES SUR LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET LA PARTICIPATION

Les méthodes utilisées par les pays pour améliorer la transparence sont diverses et les obstacles rencontrés ou les facteurs responsables des revers dans le domaine de la performance en matière de transparence, sont assez similaires. Les principales considérations stratégiques qui se dégagent des examens documentaires sont les suivantes :

- L'inscription de la transparence dans la loi peut non seulement stimuler une plus grande transparence mais également être une nécessité dans des administrations publiques aux traditions juridiques plus administratives (telles que dans les pays francophones ou lusophones).
- Toutefois, les lois ne suffisent pas à garantir la transparence. Les études de cas ont montré des exemples de revers des progrès accomplis en matière de transparence, même une fois inscrite dans la loi, lorsque la volonté ou la capacité politique fait défaut. Il existe également le risque que l'inscription de la transparence dans la loi sans la volonté politique et technique/stratégique de mettre en œuvre les améliorations conduise à une transparence inefficace ayant pour seul but de respecter la loi.
- Afin que la transparence ait un sens, les décideurs politiques (généralement au ministère des Finances) doivent la considérer comme un principe et un objectif fondamental des réformes de la gestion des finances publiques. À défaut, et même en cas de réformes techniques internes importantes, il n'y aura pas d'amélioration en matière de transparence externe.
- Le rôle du corps législatif et de sa réforme est primordial pour encourager la transparence et lui donner un sens. En outre, le renforcement du rôle que jouent les audits est un élément clé dans l'instauration d'une confiance envers les données budgétaires.

L'expérience globale des pays montre que les facteurs décisifs de l'amélioration de la transparence sont les modifications de la législation, l'introduction de nouveaux documents ou de nouveaux moyens de diffuser les informations, et l'amélioration de la qualité des documents existants au moyen de réformes apportées aux systèmes sous-jacents.

Toutefois, l'amélioration de la transparence n'est pas toujours cohérente et soutenue. Les progrès accomplis en matière de

transparence peuvent être inversés si les pays cessent de publier les rapports ou certains types d'informations contenues dans les rapports ou si les rapports en cours d'exercice ou sur plusieurs exercices sont publiés de façon irrégulière ou tardive.

Les examens documentaires n'ont pas fourni des explications approfondies pour l'amélioration ou l'absence d'amélioration (voire de revers) de la transparence, mais il semble que les principaux facteurs déterminants soient les suivants : la faiblesse des bases juridiques (mais pas dans tous les pays) ; la volonté politique ; les réformes techniques budgétaires ; la capacité de gestion financière et de comptabilité ; et, les processus législatifs et d'audit. Dans de nombreux pays, les réformes techniques qui améliorent la qualité des informations internes, ne se traduisent pas en une amélioration des informations externes.

LES BONNES PRATIQUES ÉMERGENTES DANS LE CADRE DE LA SUPERVISION ET DE LA TRANSPARENCE

Le rapport examine les exemples de bonnes pratiques émergentes en matière de renforcement de la supervision et de la participation. Pour ce qui est de l'obligation de rendre compte et des institutions de supervision, le rapport étudie également deux niveaux de bonnes pratiques : d'une part les réformes essentielles qui permettent aux institutions de garantir la transparence efficace des finances publiques, et d'autre part, les pratiques au sein de ces institutions qui facilitent l'engagement ou la participation des citoyens et de la société civile dans son ensemble.

Le rapport n'a pas cherché à faire un examen exhaustif de la participation de la société civile aux processus budgétaire en Afrique, ce qui dépasserait sa portée. Il a en revanche, rassemblé des exemples de pratiques consignés dans les examens documentaires des pays, comme suit :

Dans le cadre du renforcement de la supervision et de la participation, les sept examens documentaires-pays ont par conséquent mis en évidence les nouvelles pratiques et les principales conclusions suivantes :

Les institutions d'audit

- L'importance de garantir l'indépendance légale, administrative et financière des ISC par le biais de réformes législatives et de financements, et du renforcement des capacités. Il est essentiel de clarifier le cycle de la responsabilisation, et les rôles et responsabilités des acteurs en son sein, et sans ingérence de l'Exécutif.

- Le rôle joué par les organismes internationaux et régionaux de normalisation et de renforcement des capacités, tels que l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI) pour renforcer les institutions d'audit.
- La responsabilité qui incombe au pouvoir exécutif de mettre en place des mécanismes clairs de suivi des recommandations d'audit et de veiller à ce qu'ils soient opérationnels.
- L'importance pour les institutions d'audit d'établir des liens directs avec le pouvoir législatif et le public.

Le pouvoir législatif

- Profiter de moments importants lors de réformes constitutionnelles et législatives pour identifier les faiblesses de la répartition du pouvoir budgétaire entre l'Exécutif et le pouvoir législatif sur le plan de la responsabilité et y remédier.
- L'intérêt de la mise en place par les assemblées législatives de processus internes efficaces – qui relie la supervision ex-ante et ex-post - et la capacité sur les affaires budgétaires pour répondre à l'exigence d'une transparence efficace.
- Le pouvoir exécutif doit établir et respecter des calendriers budgétaires clairs qui accordent suffisamment de temps au pouvoir législatif pour examiner les propositions/projets et les rapports.

Les citoyens et la société civile

- Le besoin d'adapter – et d'avoir de bons modèles d'adaptation – les informations budgétaires afin de les rendre accessibles au public, par le biais de budgets des citoyens par exemple.
- Le potentiel de la décentralisation des finances publiques pour assurer la participation des acteurs locaux.
- L'avantage de fournir des informations aux communautés locales concernant les budgets disponibles pour les structures locales et les institutions de prestations de services.
- L'intérêt de faire participer les citoyens au suivi des prestations de services.

INTRODUCTION

L'importance de la transparence des finances publiques en tant que pierre angulaire de la bonne gouvernance publique est reconnue depuis longtemps. Dès l'antiquité, la ville d'Athènes exigeait le contrôle civil des biens publics et des revenus de toutes les personnalités publiques. Dans l'histoire moderne, l'inclusion de la comptabilité budgétaire publique dans les textes constitutionnels date de la Magna Carta au Royaume-Uni et des révolutions française et américaine. Le lien entre la disponibilité des informations sur les actions du gouvernement et la gouvernance démocratique est largement reconnu. Vers la fin des années 1990, la perception du rôle des activités budgétaires douteuses et du risque budgétaire dans la crise asiatique, a contribué à faire de la transparence des finances publiques une préoccupation d'intérêt public. Le Code du FMI de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et les meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire ont encore intensifié l'intérêt accordé à cette question. Les circonstances de la crise asiatique ont mis en évidence l'importance d'informations exhaustives, fiables et dans les délais sur les activités budgétaires du gouvernement en vue de marchés efficaces.

Premchand (2001), a identifié trois raisons de l'attention accordée à la transparence des finances publiques dans les années 1990 : (i) la prise de conscience croissante de l'importance du renforcement de la société civile afin qu'elle puisse jouer son rôle ; (ii) le rôle de la transparence dans la réconciliation de la demande accrue de services publics avec la désillusion croissante quant à la capacité des gouvernements de fournir des services à leur population ; et, (iii) la série de crises économiques qui ont sévi au cours des dernières décennies du XXe siècle. Celles-ci expliquent cette résurgence d'intérêt en matière de transparence, notamment au vue des répercussions budgétaires de la crise financière de 2007.

Dans le cadre de la théorie budgétaire et de la pratique des réformes, le document fondamental sur les institutions des finances publiques et les résultats budgétaires de Campos et Pradhan (1995), explique comment les arrangements institutionnels qui améliorent la transparence et l'obligation de rendre compte, contraignent les acteurs clés à obtenir des résultats financiers spécifiques et pénalisent le comportement malhonnête. Depuis lors, le potentiel de la transparence des finances publiques pour garantir de meilleures décisions et prévenir la violation des règles et la corruption dans la gestion des fonds publics est devenu un thème courant des discours sur la réforme du secteur public.

Le projet des Principes directeurs sur la transparence des finances publiques et la participation de l'initiative mondiale pour la transparence des finances publiques (GIFT), un partenariat mondial multisectoriel, déclare dans le préambule que l'accès aux informations de qualité, la participation efficace du public, et des mécanismes redditionnels efficaces :

- améliorent l'intégrité, la qualité et la mise en œuvre des politiques budgétaires ;
 - réduisent la corruption ;
 - améliorent la légitimité du gouvernement et la confiance ressentie à son égard ;
 - encouragent le paiement des impôts et la fourniture de financements ;
 - améliorent l'efficacité de l'aide au développement ;
- et, renforcent de ce fait, l'efficacité, l'équité, l'efficacité, la stabilité et la durabilité des politiques budgétaires et accroissent la probabilité pour que les politiques budgétaires aient un impact économique, social et environnemental positif.

En règle générale, la transparence des finances publiques se traduit par le degré d'observation dont les parties prenantes externes et les citoyens peuvent se prévaloir, à l'égard des stratégies et décisions financières et budgétaires du gouvernement et de leurs résultats. Kopits et Craig (1998), décrivent la transparence des finances publiques comme « l'ouverture au grand public des structures et des fonctions du gouvernement, des intentions en matière de politique budgétaire, des comptes du secteur public et des prévisions. Elle implique l'accès facile à des informations fiables, exhaustives, dans les délais, compréhensibles et internationalement comparables sur les activités du gouvernement afin que les marchés électoral et financier puissent correctement évaluer la situation financière du gouvernement et les véritables coûts et profits produits par les activités gouvernementales, y compris leurs implications économiques et sociales actuelles et futures ». L'OCDE l'a décrite comme « l'ouverture en ce qui concerne les intentions, la formulation et la mise en œuvre des politiques » (OCDE 2002 : 7) ; et le FMI comme « l'ouverture au public quant aux activités budgétaires passées, présentes et futures du gouvernement et quant à la structure et aux fonctions du gouvernement qui déterminent les politiques budgétaires et leurs résultats » (FMI, 1999).

La prise de conscience de l'importance de la transparence des finances publiques en tant que question de politique publique a été complétée par une augmentation de la recherche sur son efficacité. En effet, Hameed (2005), dans l'étude sur la relation entre la transparence des finances publiques et la crédibilité du marché, la discipline budgétaire et la corruption, qu'il a réalisée à l'aide d'un indice

basé sur les résultats des Rapports du FMI sur l'observation des normes et codes (RONC), a noté que, même après le contrôle de divers facteurs économiques fondamentaux, la transparence des finances publiques était associée à des notations de crédit plus élevées. Les pays disposant de meilleures pratiques en matière de transparence des finances publiques, affichaient également une discipline budgétaire plus importante, et ce, même après le contrôle des variables socio-économiques. Il s'est avéré en outre que la transparence des finances publiques a été mise en corrélation avec la corruption, et cette constatation se maintient malgré l'inclusion de plusieurs variables de contrôle. Hameed a en outre procédé à une analyse documentaire de la recherche antérieure qui appuyait ses conclusions, citant notamment Drabek et Payne (2001), Alt et Lassen (2003), Christofides, Mulder *et coll.* (2003), Glennerster et Shin (2003), et, Von Hagen (1992).

Plus récemment, Dabla-Norris *et coll.* (2010), ont noté que si les bonnes institutions d'élaboration des budgets débouchent sur de meilleurs résultats budgétaires et une politique budgétaire contracyclique, il n'en demeure pas moins qu'il y a une corrélation encore plus étroite entre la transparence et l'exhaustivité des processus budgétaires et l'amélioration des résultats budgétaires. Arbatli et Escolano (2012), ont récemment mené d'autres études portant sur les effets de la transparence des finances publiques et ont formulé des équations permettant d'estimer d'une part les effets directs de la transparence des finances publiques, par le biais de la réduction des incertitudes, et d'autre part, ses effets indirects par le biais de meilleures politiques économiques. L'étude constate que la transparence a un impact « positif et considérable » sur la notation de crédit d'un pays.

LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET LA PARTICIPATION

La relation entre la transparence des finances publiques et l'amélioration des résultats budgétaires et/ou la réduction de la corruption ne s'établit pas automatiquement. Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays en développement ont amélioré leur transparence, sans que la gouvernance financière n'en soit améliorée. À cet égard, les commentateurs ont souligné la différence entre la transparence nominale et la transparence effective, ainsi que l'importance des régimes de transparence « proactifs » ou des politiques qui se préoccupent de savoir si des informations pertinentes sont communiquées au bon moment et selon une méthode appropriée, afin que les citoyens puissent jouer leur rôle de responsabilisation.

Ce facteur est particulièrement important dans les pays où le processus budgétaire et les cadres budgétaires sont vulnérables aux influences politiques à court terme. À cet égard, les recherches menées par Dabla-Norris *et coll.* (2010)

ont permis d'établir le fait que l'élaboration d'un budget plus complet et transparent impacte davantage les résultats budgétaires, que la réglementation budgétaire et les procédures descendantes. Selon eux, cette constatation pourrait indiquer que pour les pays à faible revenu, les procédures budgétaires facilitant les contrôles externes seraient plus crédibles pour assurer des réponses budgétaires appropriées que les procédures facilitant les contrôles internes, notamment lorsque les systèmes d'équilibre des pouvoirs institutionnels sont insuffisants pour obliger l'Exécutif à rendre des comptes en matière de réglementation et de contrôle budgétaire. Ils notent par ailleurs, que dans les pays à faible revenu, la centralisation plus poussée du processus budgétaire entre les mains du pouvoir exécutif, en l'absence de conditions strictes de transparence et de supervision du public, pourrait avoir un effet délétère sur la discipline budgétaire (Dabla-Norris *et coll.*, 2010).

Toutefois, le lien entre la transparence et la participation demeure sous-documenté et n'a pas encore été formalisé dans une directive ou un cadre généralement reconnue, bien que GIFT mène des discussions pour l'élaboration d'une série de Principes de haut niveau sur la transparence des finances publiques, la participation et l'obligation de rendre compte. Darbshire (2010), cherchant à établir quelles sont les pratiques de transparence efficaces et proactives pour l'intégralité des informations gouvernementales (y compris par exemple, les informations concernant les services publics), recommande que les informations soient disponibles, trouvables, pertinentes, compréhensibles, gratuites ou du moins peu chères, et actualisées. Le Partenariat budgétaire international a souligné l'importance de la participation efficace du public aux décisions concernant le budget et à la supervision du budget, par le biais de divers mécanismes, dont notamment : les contributions des citoyens au cours de l'élaboration du budget ou des audiences publiques au parlement sur le projet de budget de l'Exécutif, et la participation du public par le biais des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

LE TRAVAIL DE CABRI SUR LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

L'*Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI)* est un réseau d'apprentissage collégial de hauts fonctionnaires du budget en Afrique, constituée en tant qu'organisation intergouvernementale. Son « Rapport d'activité sur la bonne gouvernance financière en Afrique », réalisé en 2010 en collaboration avec l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI) et le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF), a permis de constater que la persistance du manque de transparence des finances publiques en Afrique, constituait un obstacle à

l'amélioration de la gouvernance des finances publiques, à la mobilisation de ses propres ressources et à l'autonomisation par rapport à l'aide (CABRI, AFROSAI *et coll.*, 2010).

En réponse à ce problème, et reconnaissant l'importance de la transparence des finances publiques associée à la participation efficace en vue de la bonne gouvernance et de la stabilité macro-économique, CABRI et ses membres entreprennent un programme triennal sur la transparence des finances publiques et la participation en Afrique, en collaboration avec le Partenariat budgétaire international, une organisation de la société civile qui s'associe à d'autres organisations de la société civile du monde entier, afin de promouvoir l'élaboration de budgets publics plus ouverts, participatifs et responsables.

La transparence budgétaire est un élément important du travail de CABRI pour assister les hauts fonctionnaires du budget à améliorer leurs pratiques et procédures budgétaires. Cette étude représente la phase initiale du programme de travail actuel, qui cherche à promouvoir une vision commune parmi les membres de CABRI sur l'état de la transparence des finances publiques en Afrique ; les défis clés auxquels sont confrontés les pays à cet égard ; les divers voies et moyens choisis pour améliorer la transparence ; et, les bonnes pratiques émergentes dans le domaine de la participation aux finances publiques. L'intention de ce rapport est d'établir un cadre commun d'évaluation en vue d'une série d'évaluations nationales sur la transparence et la participation au budget afin d'établir des programmes de réformes.

Ce document s'articule en trois parties :

- La partie 1 présente un rapport d'activité sur la transparence des finances publiques en Afrique ;
- La Partie 2 examine les approches adoptées par les pays africains pour améliorer la transparence des finances publiques et la participation, ainsi que les problèmes auxquels ils font face à cet égard.
- La Partie 3 considère les bonnes pratiques émergentes des ISC et des parlements, et de la participation des citoyens.

Ce document étudie 6 aspects généraux de la transparence des finances publiques et de la participation, en s'appuyant sur des définitions communes utilisées, à l'aide des meilleures données transnationales comparatives disponibles (voir l'Encadré 1). Conformément aux objectifs du programme de

CABRI, il met l'accent sur la transparence externe, ou en d'autres termes, sur la disponibilité publique des informations financières. Pour évaluer l'état de la transparence des finances publiques, cette étude tient compte à la fois la disponibilité publique des rapports budgétaires clés (les meilleures pratiques de l'OCDE et la méthode de l'indice sur le budget ouvert) et de l'ensemble des informations financières disponibles (le Code du FMI de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques). Le tableau ci-dessous présente ces aspects et les questions connexes.

Aspect de la transparence et de la participation	Questions connexes
Information budgétaire	Estimations prospectives (emprunts, dettes, recettes, dépenses) ; objectifs, mesures et cibles stratégiques ; cadres à moyen terme et élaboration des budgets ; coût de la nouvelle politique ; prévisions budgétaires macroéconomiques-budgétaires et risques.
Informations sur l'exécution du Budget	Informations sur les emprunts, dettes, recettes et dépenses réalisés ; rapports en cours d'exercice, rapports semestriels, rapports de fin d'exercice et rapports annuels ; résultats des politiques ; états financiers ; système comptable.
Assurance et qualité des données	Classification budgétaire ; exhaustivité et couverture ; accessibilité ; respect des délais ; qualité des assurances fournies sur l'intégrité des informations budgétaires, telles que les audits externes et internes.
Risques budgétaires et informations extrabudgétaires	Passifs éventuels, activités quasi-budgétaires, dépenses budgétaires, activité financière extrabudgétaire.
Rôles et responsabilités clairement définis	Règles budgétaires claires ; clarté sur les structures et fonctions du gouvernement ; rôles et responsabilités quant aux décisions budgétaires.
Participation	Accès aux informations et possibilités pour les parties prenantes en dehors du pouvoir exécutif de participer au processus budgétaire y compris le pouvoir législatif.

1 ÉTAT ACTUEL DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES EN AFRIQUE

Cette partie, qui utilise notamment deux ensembles de données sur les pays (voir l'Encadré 1) pour analyser l'état actuel de la transparence des finances publiques en Afrique, met en évidence le fait que si les pays africains enregistrent effectivement un retard moyen par rapport à d'autres régions du monde quant au degré et à la pratique de la transparence des finances publiques, certains des pays les plus performants et même le pays le plus performant au monde se trouvent sur ce continent. Toutefois, la majorité des pays en Afrique ne fournissent pas d'informations ou alors des informations très élémentaires. Dans de nombreux cas, l'information est déjà disponible en interne, et les étapes peuvent être franchies très rapidement en mettant l'accent, dans les textes de réformes en matière de transparence des finances publiques, sur la production de documents externes standards tels que les propositions budgétaires de l'Exécutif et les rapports annuels. Cependant, depuis 2006, la majorité des pays évalués en Afrique sont restés stationnaires ou se sont dégradés, au lieu d'améliorer leurs performances en matière de transparence des finances publiques.

Les pays francophones et lusophones sont en moyenne cinq fois moins performants que les pays anglophones. D'autres facteurs explicatifs des divergences de la performance en Afrique sont notamment, le niveau des revenus (les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure enregistrent les meilleurs résultats), la dépendance des pays vis-à-vis de l'exportation du pétrole (ou non) et leur statut d'État plus ou moins fragile.

Le manque de transparence en Afrique revêt une dimension quantitative et qualitative qui se traduit par le fait que si les informations ne sont pas disponibles dans de nombreux pays, dans d'autres pays l'information est disponible mais de mauvaise qualité. D'autre part, les données montrent que de nombreux pays disposent d'informations internes de bonne qualité, mais ne les publient pas.

La qualité des systèmes qui assurent l'intégrité des données budgétaires enregistrent un retard considérable dans les pays francophones et lusophones par rapport à leurs

homologues anglophones. Dans certains pays les systèmes d'audit fonctionnent correctement, mais le public ne peut pas accéder aux rapports d'audit : dans ces pays, une amélioration immédiate de la transparence est possible. Dans d'autres pays il s'avère nécessaire d'améliorer le fondement même des systèmes d'audit, ce qui est une tâche beaucoup plus ardue.

En moyenne, les pays africains semblent faire des progrès en ce qui concerne certains aspects de données de la transparence, tout en régressant dans d'autres domaines. En effet, bien que l'ensemble des pays se soit amélioré en moyenne entre 2006 et 2010, les informations sur les résultats budgétaires des années passées (relatives à de meilleurs systèmes d'informations financières et comptables), et les informations effectives sur le moyen terme et en cours d'exercice se sont détériorées. Cette détérioration s'explique par le fait que certains pays ont cessé de publier des rapports, alors que d'autres ont réduit la couverture de leurs rapports.

Certains pays ont progressé dans la communication d'informations sur les activités budgétaires extraordinaires et les activités porteuses de risques budgétaires, mais la moyenne est inférieure à 15 sur l'indice IBO. De même, dans la période comprise entre 2006 et 2010, certains pays qui ont fait des progrès dans le domaine de l'utilité et de l'exhaustivité des données ont en moyenne moins bien respecté les délais.

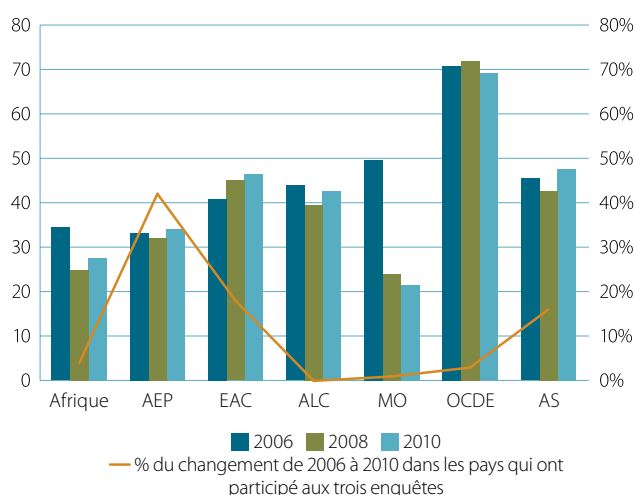
Toutefois, la participation du pouvoir législatif en Afrique a enregistré des progrès constants dans trois enquêtes IBO, malgré la performance médiocre des autres régions du monde. Ces progrès s'expliquent en grande partie par les changements survenus dans les pays anglophones. Il en va de même pour les progrès réalisés dans le domaine de la participation des citoyens : les progrès enregistrés dans les pays anglophones ont été contrecarrés par la détérioration dans les pays francophones et lusophones à cet égard.

Ces constatations générales sont présentées de façon détaillée ci-dessous.

PERFORMANCE DE LA RÉGION AFRICAINE

Selon les mesures de l'Indice sur le budget ouvert du Partenariat budgétaire international (voir l'encadré) les pays africains sont en moyenne, moins transparents quant à leurs activités budgétaires que leurs homologues dans d'autres régions du monde, à l'exception des pays du Moyen-Orient. La comparaison par région, des scores (ou résultats) de l'Indice sur le budget ouverts des 94 pays évalués dans le Budget ouvert de 2010, montre que les pays africains (l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord étant combinées) ont obtenu un score de 27,6 en moyenne, contre 70 pour les pays de l'OCDE et 42,5 pour les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes (ALC).

Figure 1 : Moyenne des résultats (IBO, 2010) et des améliorations par région (2006 à 2010)



Encadré 1 : Sources des données utilisées pour le rapport d'activité

Ce rapport se fonde sur deux sources de données principales pour décrire l'état actuel de la transparence des finances publiques en Afrique, et sur une source tertiaire. Toutes les sources fournissent des données transnationales comparables provenant de cadres d'évaluation et de méthodologies normalisés.

Le Partenariat budgétaire international, qui fait partie du Partenariat budgétaire international à Washington situé dans le Centre pour les priorités budgétaires et politiques, publie les résultats de son enquête sur le budget ouvert dans le cadre de l'initiative du budget ouvert. L'Enquête de 2010 fournit de multiples données et classements quant à la transparence du processus budgétaire dans 94 pays développés et en développement, basés sur des enquêtes jugées par des pairs et menées par les partenaires de la société civile locale en 2009. Les conclusions présentées dans cette partie reposent sur les résultats cardinaux obtenus pour chaque question fournis par l'IBP sur son site Web, qui place les classements ordinaux de l'Enquête sur le budget ouvert sur une échelle de l'indice.

Les notes du Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (PEFA) s'utilisent lorsque ces rapports sont dans le domaine public afin de compléter les données de l'IBO. Les données PEFA ont deux finalités, tout d'abord, certains indicateurs fournissent des mesures supplémentaires de la transparence externe, comme les indicateurs PI-6 et PI-10 par exemple, qui mesurent l'exhaustivité des documents budgétaires et l'accès du public aux informations, alors que l'indicateur PI-19(iv) mesure la transparence publique des informations relatives à la passation des marchés publics. D'autres indicateurs fournissent des renseignements sur le degré de précision dans la définition des rôles et des responsabilités ou bien sur la qualité des systèmes qui garantissent l'intégrité des informations budgétaires. En deuxième lieu, les indicateurs PEFA fournissent aussi des informations sur la disponibilité de données internes clés en vue des décisions à prendre en matière de finances publiques et qui permettent d'estimer si les pays concernés peuvent facilement améliorer leur transparence externe ou non.

Afin de réaliser une analyse sommaire transnationale des données PEFA, ce document utilise la convention établie dans le document de De Renzio (2008), pour convertir les notes ordinales de PEFA en notes cardinales aux fins de l'analyse, de sorte que la note A corresponde à 4, la note B à 3, la note C à 2 et la note D à 1. Ainsi, les notes B+ et C+ sont converties et deviennent 3,5 et 2,5 etc. Nous avons en outre appliqué une méthodologie pour la conversion de ces notes dérivées, en un format plus comparable aux scores de l'IBO, (à savoir, la note D correspond à 10 sur un indice) – tenant compte du fait que pour la plupart des indicateurs PEFA, la note D ne correspond pas à l'absence totale d'informations ou de systèmes en place, mais plutôt à un seuil d'informations très bas – alors qu'une note A correspond à 90, les variations étant placées de façon proportionnelle sur l'échelle qui en résulte. Bien que la sélection de l'échelle soit quelque peu arbitraire, elle est utilisée de façon cohérente dans l'ensemble des pays et fournit ainsi une comparaison très générale avec l'IBO, utilisant une échelle semblable, et une base permettant de tirer des conclusions indicatives sinon définitives.

Un quatrième indice est utilisé dans le sous-indice de la transparence de l'indice des institutions budgétaires formulé par Dabla-Norris, Allen *et coll.* (2010) pour analyser l'impact des institutions budgétaires sur les résultats budgétaires. Le sous-indice de la transparence attribue un score de 0, 2, ou 4 aux pays, basé sur une série de questions clés et compatibles avec les questions examinées dans les indicateurs de transparence de l'IBO et du PEFA. L'indice, qui utilise les rapports PEFA, les données de l'IBO et les données financières tirées des rapports du FMI sur l'observation des normes et codes (RONC), sert à fournir des informations sommaires sur l'état actuel de la transparence dans les pays qui n'ont pas été évalués dans le cadre de l'IBO et pour lesquels il n'y a pas d'évaluation publique PEFA. Nous utilisons aussi d'autres aspects de l'indice, comme les scores des sous-indices de la durabilité, de la crédibilité et de l'exhaustivité qui, à l'instar du PEFA, fournissent des indications sur l'état des systèmes internes qui produisent les informations budgétaires.

Tableau 1 : Performance comparative de la région africaine par type d'information (IBO, 2010)

Étiquettes des rangées	Moyenne pour l'activité budgétaire à travers les régions							Écart de points de l'Afrique par rapport à la moyenne	
	Afrique	AEP	EAC	ALC	MO	OCDE	AS		
Emprunts	30.06	35.89	51.42	52.47	38.87	80.43	55.61	48.49	-18
Donateurs	18.95	24.12	48.17	28.40	4.40	15.06	46.33	25.16	-6
Dépenses	30.23	34.32	45.35	43.94	20.95	68.13	48.10	42.47	-12
Transferts intergouvernementaux	35.85	45.45	66.75	47.94	13.20	84.29	55.50	51.79	-16
Macro-budgétaires	20.01	23.00	29.42	22.91	9.32	55.29	32.20	28.64	-9
Transferts d'entreprises publiques	30.85	27.18	41.67	39.56	33.40	64.65	50.00	40.76	-10
Recettes	34.79	45.00	60.40	54.62	33.34	81.33	60.25	52.59	-18
Activités/informations budgétaires extraordinaires	10.68	11.05	22.47	19.65	5.91	53.62	21.02	21.93	-11
Moyenne entre tous les types d'informations ¹	28.41	33.46	46.03	42.69	22.07	67.95	47.63	41.72	-13

1. Cela ne correspond pas à une moyenne de l'ensemble de l'indice, mais uniquement aux questions qui évaluent la disponibilité de ces genres d'informations.

Par ailleurs, les pays africains semblent être à la traîne par rapport à leurs homologues quant aux progrès accomplis depuis six ans dans l'amélioration de la transparence des finances publiques. Les pays africains ayant participé aux enquêtes réalisées en 2006 et en 2010 ont enregistré une amélioration moyenne de 4%, par rapport aux pays participants de l'Asie de l'Est et du Pacifique (AEP) qui ont enregistré une amélioration de près de 45%, et aux pays de l'Asie du Sud (AS) et de l'Europe et de l'Asie centrale (EAC) dont le score moyen dépassait 15%. Toutefois, si les résultats des pays nord-africains participants qui sont souvent comptés dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord dans le cadre d'évaluation de la région africaine, sont ajoutés à ceux des pays africains, alors la performance des pays africains s'avère meilleure que celle des pays du Moyen-Orient (comprenant le reste des pays évalués dans le bloc MO du graphique ci-dessus).

La répartition de l'indice IBO en sous-indices qui mesurent la disponibilité de types spécifiques d'informations budgétaires et la comparaison de la performance moyenne de chaque sous-indice au niveau transnational, fait apparaître une image diversifiée, permettant de déterminer le retard pris par l'Afrique par rapport aux autres régions du monde. S'il est vrai qu'en moyenne les renseignements macro-budgétaires et autres informations fournis par les pays africains au sujet des flux d'aide provenant des donateurs (mesurés par l'IBO), ne sont pas pires que ceux du reste du monde, **ils fournissent cependant beaucoup moins d'informations sur les emprunts et la dette, les recettes et les transferts intergouvernementaux.** Il convient aussi de noter le retard pris par l'Afrique par rapport à la région de l'Europe et de l'Asie centrale (anciennes Républiques soviétiques et États satellites) et de l'Asie du Sud (y compris les pays comme le Bangladesh, le Pakistan, le Népal, l'Inde et le Sri Lanka).

PERFORMANCE AGRÉGÉE PAR PAYS

Il y a une grande disparité dans les performances des pays, mais la majorité d'entre eux ne fournissent que des informations élémentaires ou alors peu ou pas d'informations : cette évaluation de la performance moyenne de la région cache cependant un écart de performances entre les pays. Le premier pays de l'indice IBO 2010 est l'Afrique du Sud (avec un score de 92), tandis que 2 des trois pays ayant obtenu un score 0 sont également des pays africains. Le tableau 2 utilise les données PEFA et IBO ainsi que le sous-indice de transparence de Dabla-Norris, Allen *et coll.*, afin de classer 46 des 57 pays d'Afrique, en quatre blocs principaux de performance en matière de transparence. Au sein des blocs, les pays sont classés en ordre ascendant, allant des pays les moins performants aux pays les plus performants, ce qui signifie, par exemple, que l'Angola a obtenu un meilleur score que la Guinée équatoriale sur l'IBO. Plusieurs pays ont été classés sur deux ou sur tous les indices. Pour ces évaluations, nous avons privilégié l'IBO qui permet d'obtenir une évaluation plus approfondie de la transparence, suivi du PEFA et enfin du sous-indice de Dabla-Norris *et coll.*

Nous avons établi qu'un total de 16 pays ne fournit que peu ou pas d'informations aux parties prenantes extérieures, 17 pays fournissent des informations élémentaires, 12 pays fournissent des informations complémentaires et 1 seul pays fournit des informations circonstanciées (ou exhaustives). Par conséquent, et bien qu'il y ait une grande disparité entre les pratiques nationales, la majorité des pays africains se retrouvent dans la catégorie de pays ne fournissant que peu ou pas d'informations. Sur l'indice PEFA par exemple, un score de 2 pour l'indicateur P6, qui mesure l'accès du public aux

Tableau 2 : Performance de chaque pays en ce qui concerne la transparence

	IBO	PEFA	Dabla-Norris, Allan <i>et coll.</i>
Règles de tri des résultats entre parenthèses			
Très peu ou pas d'informations (16 pays)	(1 à 24) Guinée Équatoriale, São Tomé & Príncipe, Tchad, Algérie, Cameroun, Sénégal, Niger, Burkina Faso, République démocratique du Congo, Soudan, Rwanda, Nigeria, Angola	(1 à 1,5) Togo, Madagascar	(<2) Somalie
Informations élémentaires (17 pays)	(25 à 49) Maroc, Mozambique, Mali, Zambie, Liberia, Tanzanie, Malawi, Égypte, Kenya	(2 à 2,5) Bénin, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée-Bissau, Lesotho, Mauritanie	(2 à 3,9) Guinée
Informations complémentaires (12 pays)	(50 à 74) Botswana, Namibie, Ghana, Ouganda	(3,3 à 5) Burundi, Éthiopie, Maurice, Seychelles, Sierra Leone, Swaziland, Tunisie	(4 à 5,9) La Gambie
Informations exhaustives (1 pays)	(75+) Afrique du Sud	(4)	(6+)

Sources : IBO (2010), PEFA (divers) et Dabla-Norris, Allan *et coll.* (2010)**Tableau 3 : Transparence externe et systèmes internes**

	Fortes chances de disposer de davantage d'informations ou de meilleures informations en interne (différence positive de 20 points)	Peu de chances de disposer en interne de davantage d'informations / la couverture, la qualité ou le respect des délais restent un problème (différence de moins de 20 points)	Inconnue (Aucune évaluation PEFA publique, non comprise dans l'indice Dabla-Norris)
Très peu ou pas d'informations	São Tomé & Príncipe, Tchad, Cameroun, Sénégal, Niger, Burkina Faso, République démocratique du Congo, Rwanda, Nigeria, Angola, Madagascar	Soudan, Togo	Guinée Équatoriale, Algérie, Nigeria, Angola, Somalie
Information élémentaires	Maroc, Mozambique, Mali	Zambie, Liberia, Tanzanie, Malawi, Égypte, Kenya, Benin, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée-Bissau, Lesotho, Mauritanie, Guinée	
Informations complémentaires (12 pays)		Botswana, Namibie, Ghana, Ouganda, la Gambie, Burundi, Éthiopie, Maurice, Seychelles, Sierra Leone, Swaziland, Tunisie	
Informations exhaustives (1 pays)		Afrique du Sud	

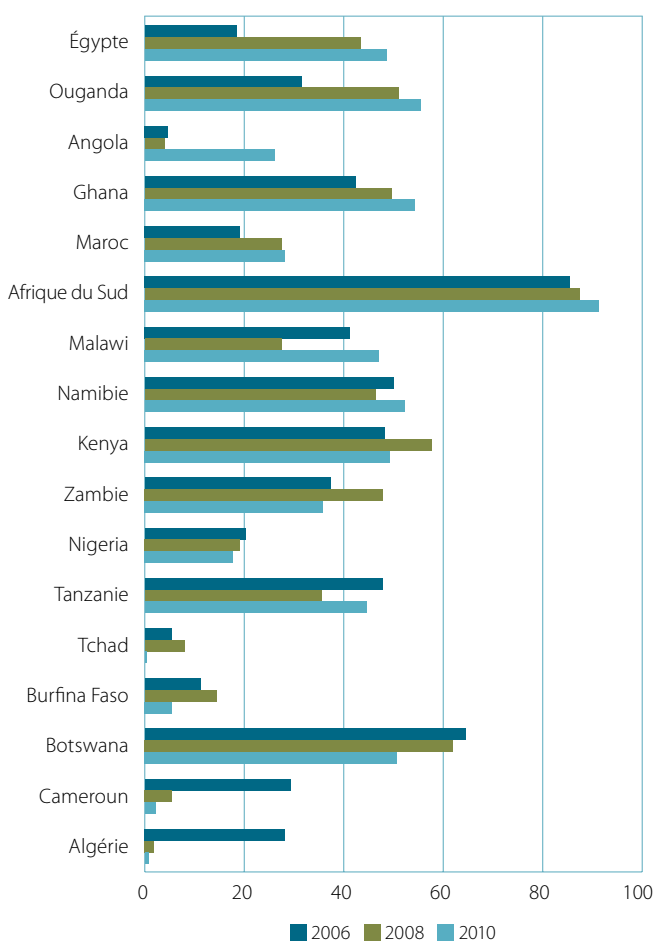
informations budgétaires, indique que les pays considérés ne fournissent qu'un ou deux des 6 types d'information sur la liste (notamment la documentation sur le budget annuel, les rapports en cours d'exercice, les états financiers et les rapports d'audit, ainsi que les adjudications de contrats). La mention A1 indique qu'aucune information n'a été publiée.

Un tiers des pays environ peut assez facilement

améliorer sa transparence des finances publiques :

le profond manque de transparence sur le continent est encore accentué lorsqu'on compare les scores des indicateurs PEFA et de l'indice Dabla-Norris *et coll.*, qui fournissent des données sur la disponibilité interne des informations budgétaires, aux scores IBO et PEFA sur la disponibilité publique des informations. Le tableau 3 utilise les rubriques du tableau précédent, mais ajoute des colonnes pour établir la facilité avec laquelle les pays peuvent améliorer leur transparence externe en fonction de la différence entre le classement PEFA/IBO pour la transparence actuelle, et un score moyen des indicateurs PEFA ou Dabla-Norris qui mesurent la disponibilité des informations internes.

Figure 2 : Amélioration au fil du temps par pays (IBO, 2006, 2008 et 2010)



S'il est vrai que le classement des pays dans la matrice ainsi générée ne peut être qu'indicatif, vu la diversité des sources

de données et des méthodes d'évaluation utilisées, il permet néanmoins de savoir s'il est facile pour un pays d'améliorer sa transparence externe ou non. Environ un tiers des pays qui fournissent peu ou pas d'informations ou des informations très élémentaires, améliorent leur performance en publiant des renseignements plus complets et de meilleure qualité dont ils disposent déjà. Pour 60% des pays toutefois, l'amélioration de la transparence requiert des réformes plus étendues afin d'augmenter la disponibilité d'informations de qualité fournies en temps voulu. Quant aux pays restants, l'insuffisance des informations fournies par leurs systèmes actuels ne permettait pas de faire une évaluation.

Certains pays africains, comme l'Égypte, l'Ouganda et l'Angola ont considérablement amélioré leur niveau de transparence au cours de la période de six ans couverte par l'enquête de l'IBO.

Ces améliorations résultent souvent de la publication ou de l'introduction d'un document budgétaire clé comme le projet de budget de l'Exécutif. Le graphique en face montre les scores moyens des 17 pays africains ayant participé aux trois enquêtes.

Cependant, la performance en matière de transparence n'est pas stable dans le temps, et les améliorations ne peuvent se faire qu'à court terme.

Ce fait souligne qu'il est important d'ancrer les améliorations en matière de transparence dans les textes législatifs, une démarche qui n'est pas mesurée dans l'IBO.

Alors que huit pays participants aux trois enquêtes ont enregistré des progrès au cours de la période comprise entre 2006 et 2010, neuf d'entre eux ont régressé. Certains d'entre eux, comme le Kenya et la Zambie, qui avaient en moyenne réalisé des progrès en 2008, ont régressé en 2010.

L'évaluation de l'amélioration de la transparence et de la participation dans tous les pays ayant participé à plusieurs enquêtes, révèle le fait que les pays qui ont stagné ou rétrogradé, sont plus nombreux que les pays qui ont affiché des progrès.

La figure 2 classe tous les pays africains ayant participé à plusieurs enquêtes à deux dimensions avec un indice de 0 à 100, et le niveau d'amélioration atteint, ce dernier étant mesuré par la différence entre les points obtenus à l'enquête la plus ancienne et à l'Enquête de 2010, les résultats étant divisés en quartiles. Il prend en compte toutes les questions posées dans l'enquête de l'IBO, intégrant ainsi dans l'analyse plus d'aspects relatifs à la participation ainsi que des aspects supplémentaires en matière de transparence.

Cette analyse ajoute le Libéria (qui n'était pas inclus dans l'enquête de 2007) en tant que pays en tête de classement. Par ailleurs, elle souligne la situation tout à fait singulière du Botswana, dont la détérioration entre 2006 et 2010 reflète le fait que ce pays est passé de la communication d'informations détaillées à la communication d'informations élémentaires.

DIFFÉRENCES EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES : FACTEURS EXPLICATIFS

Les données montrent que la performance en matière de transparence des finances publiques est influencée par plusieurs facteurs. Des différences considérables relevées par les indices de PEFA et d'IBO apparaissent lorsque les pays sont classés en fonction de leurs revenus, de leur héritage administratif, de leur dépendance vis-à-vis de l'exportation des ressources naturelles et de leur statut d'État fragile. En effet, tous les pays qui figurent en haut du Tableau 2 ci-dessus (rangée supérieure), affichent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : pays à faible revenu, pays francophone, pays exportateur de pétrole et/ou de gaz et État fragile. Le Rwanda se démarque avec un score de 11 sur l'indice IBO, basé sur une documentation clé que les évaluateurs de l'IBO ont estimé ne pas être mise à la disposition du public. Si l'on utilisait les notes PEFA en revanche, le Rwanda se retrouverait en bas de la page, puisque les évaluateurs PEFA lui ont attribué une note A pour l'exhaustivité des documents budgétaires et pour l'accès du public aux informations.

Les données de l'IBO montrent que l'héritage administratif est un meilleur indicateur de la performance en matière de transparence des finances publiques que la catégorie des revenus. Ce fait est dû aux traditions administratives héritées. Les données disponibles permettent d'évaluer la corrélation entre les caractéristiques d'un pays et sa performance en matière de transparence des finances publiques. L'héritage administratif d'un pays semble avoir un impact plus important sur la transparence que les recettes.

Les données de l'Indice sur le budget ouvert montrent que les pays francophones en Afrique obtiennent un score moyen de 19 lorsque le score moyen des pays anglophones est de 100. La différence entre les catégories de revenus est moins

marquée : la moyenne des pays à faible revenu indique un score de 57 lorsque le score moyen obtenu par les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est de 100, ce qui représente une différence considérable mais moins marquée que la différence entre les pays anglophones et francophones. Certaines raisons de cette différence sont illustrées dans la figure 3, qui présente les scores moyens par document et par héritage administratif. Alors que les scores pour le budget adopté sont plus proches – dans la mesure où les budgets adoptés sont traditionnellement publiés dans les pays non-anglophones – les scores moyens sur d'autres documents budgétaires sont sensiblement plus bas. La raison en est que la structure de l'IBO est axée sur les documents. En d'autres termes, même si un pays publie sur son site Web, les estimations figurant dans le cadre budgétaire à moyen terme mais s'abstient de publier soit un projet de budget de l'Exécutif ou un rapport préalable au budget, l'IBO considère que la disponibilité des estimations budgétaires prospectives est de zéro.

La moyenne des indicateurs PEFA PI-6 et PI-10 comparée dans divers groupes de pays, montre que la différence entre les groupes linguistiques est moins marquée : selon les données du PEFA, les pays à faible revenu obtiennent un score moyen de 74 lorsque la performance moyenne des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est de 100. Pour ce qui est de l'héritage administratif, les pays francophones obtiennent un score de 70 lorsque les pays anglophones obtiennent un score de 100.

Un troisième facteur pouvant contribuer à la performance des pays consiste à déterminer dans quelle mesure leurs économies dépendent de l'exportation de leurs ressources naturelles. L'utilisation de l'exportation du pétrole comme variable subrogative, donne des résultats très frappants sur les données de l'IBO, mais beaucoup moins sur les données PEFA. Les données de l'indice sur le budget ouvert dans les pays africains exportateurs de pétrole et de gaz obtiennent un

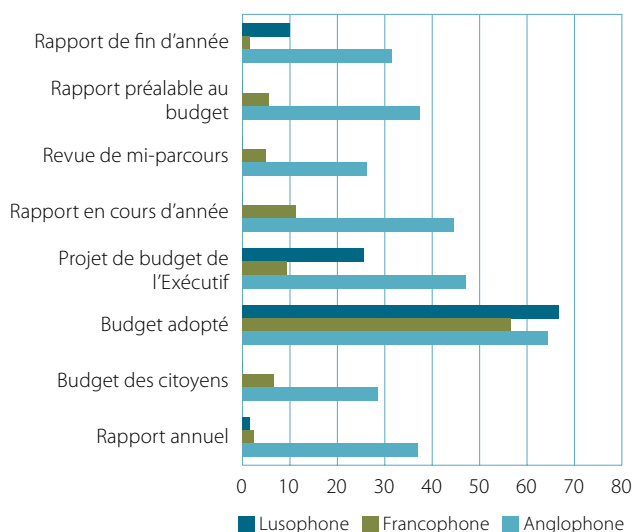
Tableau 4 : Améliorations constatées en matière de transparence et de participation par rapport au point de départ

	Peu ou pas	Élémentaires	Complémentaires	Exhaustives
Fortes améliorations (14 +) 5 pays	Angola, Égypte, Liberia	Ghana, Ouganda		
Quelques améliorations (4,26 à 9,82) 7 pays	République démocratique du Congo, Soudan, Rwanda, Maroc	Malawi, Kenya		Afrique du Sud
Petites améliorations ou stagnantes (2,4 à -0,76) 6 pays	Nigeria, Guinée Équatoriale, Burkina Faso	Tanzanie, Zambie, Namibie		
Détérioration (-1,3 à -21) 6 pays	Tchad, Sénégal, São Tomé & Príncipe	Cameroun, Algérie	Botswana	

Source : Enquête de l'IBO 2006, 2008 et 2010

score de 38 lorsque les pays non-exportateurs ont un score de 100 (80 sur PEFA).

Figure 3 : Quels sont les documents publiés traditionnellement (IBO, 2010)?



Un quatrième facteur consiste à déterminer si un pays est un État fragile. La liste actuelle des États fragiles dressée par la Banque mondiale, permet d'attribuer aux six États ayant fait l'objet d'une évaluation de l'IBO en 2010, un score moyen d'un peu plus de la moitié (54) du score moyen de tous les autres États africains, lorsque leur score est de 100. Le Tableau 2 ci-dessus, montre que tous les États africains classés comme États fragiles se retrouvent à la ligne 1 et 2, ce qui signifie qu'ils ne fournissent que peu ou pas d'informations ou des informations très élémentaires. Les exceptions sont le Burundi et Sierra Leone qui tous deux, selon les données PEFA, fournissent des informations détaillées, ce qui rend leurs réalisations encore plus remarquables.

Par conséquent, ces quatre variables caractéristiques des pays sont tous liées à la performance en matière de transparence.

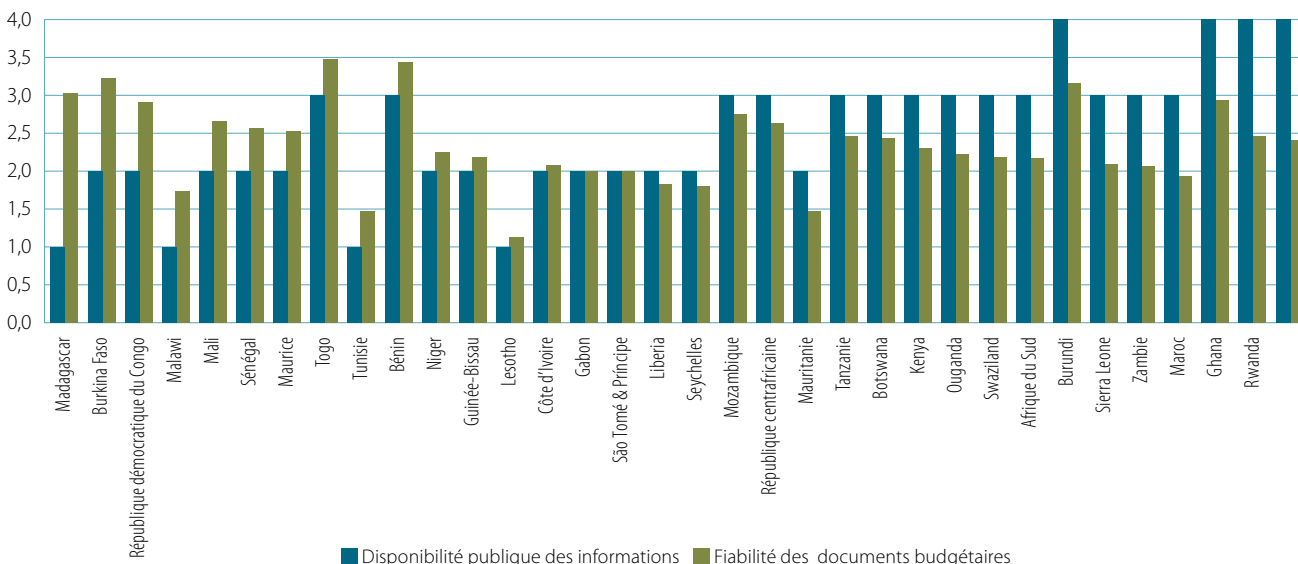
FIABILITÉ DES DONNÉES EN MATIÈRE DE FINANCES PUBLIQUES

Dans cette partie, nous allons examiner la fiabilité des données budgétaires et la qualité des systèmes qui garantissent la fiabilité des données sur les finances publiques. La fiabilité des données *aux fins du présent document*, est utilisée dans un sens large, à savoir l'attente que les données sur les finances publiques mises à la disposition des parties prenantes externes tout au long du cycle budgétaire, représenteraient fidèlement ce qu'elles sont censées représenter, ou ce qu'elles devraient raisonnablement représenter.¹

La signification des données fiables dans ce sens large diffère à travers le cycle budgétaire. Lors de la phase de préparation et d'approbation (adoption) du budget, la demande à ce stade est de savoir si les données fournies aux parties prenantes externes dans le cadre du projet de budget de l'Exécutif représentent une variable explicative fiable des activités budgétaires de l'Exécutif ; en d'autres termes, si les projections fiscales et budgétaires sont crédibles. En réalité, la crédibilité des informations budgétaires ex-ante (ou à priori) – qui sont mesurées en les comparant aux données ex-post (ou à

¹ Le code du FMI de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, utilise le terme « intégrité » pour décrire des préoccupations similaires concernant la fiabilité des données formulée. Dans sa partie sur la garantie d'intégrité, le Code présente les bonnes pratiques ayant trait au réalisme des données budgétaires, des normes comptables et de la cohérence et du rapprochement des données.

Figure 4 : Disponibilité et fiabilité des informations relatives aux finances publiques (Évaluations selon la méthodologie PEFA, de 2006 à 2012)



posteriori) - est une combinaison de la fidélité avec laquelle elle représente les plans « réels » de l'Exécutif, mais aussi de la force – ou du réalisme – de ces plans, vu le contexte macroéconomique et public. Disposer d'une évaluation de la fiabilité des informations ex-ante est cependant important dans le contexte de l'efficacité de la transparence : c'est la base sur laquelle les parties prenantes externes collaborent avec l'Exécutif sur ses plans et la base pour tenir l'Exécutif responsable de la qualité des plans.

Lors de l'exécution du budget et de la présentation des rapports ex-post la fiabilité est beaucoup plus simple, à savoir, si les données présentées aux parties prenantes externes reflètent de manière exacte, exhaustive et fiable les activités budgétaires de l'Exécutif pour la période indiquée. La qualité des systèmes qui fournissent des garanties de fiabilité des données, est importante.

Cette partie utilise les données de l'IBO et du PEFA disponibles pour évaluer dans quelle mesure les données des finances publiques des pays sont fiables, examinant aussi bien des mesures de fiabilité réelle, que des systèmes qui assurent la fiabilité.

Le manque de transparence a une dimension quantitative et qualitative, deux dimensions qui se recoupent dans certains pays. L'enquête de l'IBO n'évalue pas la fiabilité des informations budgétaires : elle pose seulement la question de savoir si les informations sont disponibles. L'évaluation PEFA, en revanche, permet de jauger la fiabilité du budget adopté. Les indicateurs PI-1 à PI-3 (des informations sur le revenu (global) et des dépenses (globales et composition), PI-16 (cadre macro-budgétaire), PI-17 (qualité des données sur la dette), PI-24(iii, qualité des rapports internes) et PI-D1 (ii, fiabilité des informations sur les donateurs) permettent d'évaluer divers types d'informations budgétaires. Le graphique ci-dessous compare la disponibilité publique des données (PI-10) à une évaluation utilisant les indicateurs de l'exactitude des données budgétaires énumérés ci-dessus. Les pays situés du côté gauche du graphique sont capables d'améliorer leur transparence en fournissant les données fiables dont ils disposent déjà. Les pays situés du côté droit du graphique devront améliorer considérablement la qualité de leurs données s'ils veulent atteindre la transparence. Nous vous rappelons que cette évaluation est de nature très générale car elle applique les mêmes critères à tous les pays. Pour certains pays, cette évaluation pourrait accorder trop d'importance à certains facteurs compte-tenu de la portée limitée des informations disponibles au niveau transnational (l'Afrique du Sud par exemple, où les fonds provenant des donateurs représentent moins de 1% du budget total mais représentent un sixième du score moyen), alors que dans d'autres pays certains facteurs sont sous-estimés. Le graphique montre toutefois que le manque de transparence comporte une dimension quantitative (la quantité

d'informations disponibles) et qualitative (la qualité des informations disponibles) et dans certains pays ces deux dimensions se recoupent, comme dans le cas de la Guinée-Bissau).

Garantie de délais quant à la fiabilité des données

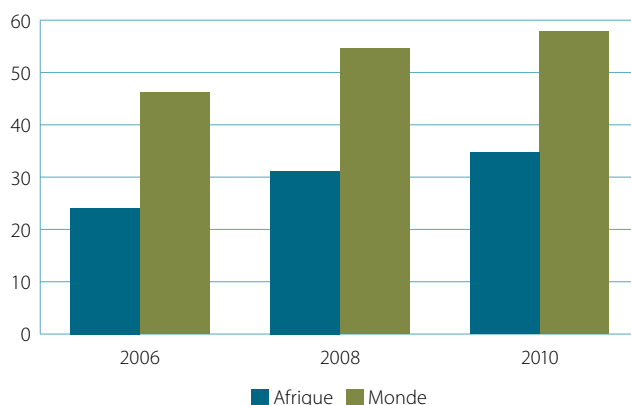
Les systèmes qui offrent la garantie de fiabilité des données dans les pays francophones et lusophones accusent un retard important par rapport aux pays anglophones. En outre, les trois enquêtes de l'IBO n'ont permis d'enregistrer des progrès constants dans ce domaine que dans les pays anglophones. L'IBO et PEFA fournissent des données sur la qualité des systèmes nationaux qui garantissent la fiabilité. Un sous-indice de l'IBO a été créé pour mesurer cet aspect à l'aide des questions 111 à 125 (dans les enquêtes de 2008 et de 2010, et leurs questions équivalentes en 2006), alors que PEFA a utilisé les indicateurs PI-21, PI-25, PI-26 et PI-28. Le tableau ci-dessous présente les scores moyens par région, en convertissant les données PEFA en un indice (comme expliqué dans l'Encadré 1), et illustre les différences selon le groupe d'héritage administratif. Les scores par pays sont fournis à l'Annexe 1.

Tableau 5 : Garanties de fiabilité des données (OBI et PEFA)

	2006	2008	2010	PEFA
Anglophone	34.7	40.3	48.7	51.6
Francophone	4.1	15.9	9.2	34.2
Lusophone	7.7	7.7	7.7	29.3

Toutefois, les améliorations enregistrées en Afrique dans les 17 pays représentés dans les trois enquêtes, ont progressé au même rythme que les autres pays du monde (voir le graphique ci-dessous).

Figure 5 : Améliorations des institutions d'audit (de contrôle), 2006 à 2010 (Enquête de l'IBO)



De nombreux pays peuvent immédiatement améliorer leur transparence en publiant les rapports d'audit dont ils disposent déjà. D'autres sont confrontés à la tâche

plus ardue de l'amélioration des systèmes d'audit sous-jacents. Outre l'observation concernant les différences notées ci-dessus, la différence entre les scores PEFA et IBO est considérable. Les questions de l'IBO cherchent à établir si les rapports d'audit sont communiqués au public : les indicateurs PEFA cherchent à évaluer si les rapports sont établis, les audiences tenues et si les systèmes du pouvoir exécutif sont favorables à la réalisation d'un audit dans les délais et de qualité (par le biais par exemple de la disponibilité des états financiers en temps utile et la validité des audits internes). Le tableau ci-dessous permet d'identifier les pays où les évaluations PEFA sont publiques et qui ont un score PEFA beaucoup plus élevé comparé au score de l'indice IBO.

Tableau 6 : Évaluation IBO et PEFA de la force des systèmes d'audit

	PEFA	IBO
Pays anglophones	53.36	43.34
Botswana	56.67	57.14
Ghana	45.56	66.71
Kenya	43.33	47.57
Liberia	17.62	38.14
Malawi	43.33	0.00
Rwanda	54.44	33.29
Afrique du Sud	83.33	71.43
Tanzanie	52.22	47.71
Ouganda	65.56	42.86
Zambie	56.67	28.57
Pays francophones	37.23	3.95
Burkina Faso	54.44	0.00
République démocratique du Congo	32.22	0.00
Mali	30.60	14.29
Maroc	36.66	0.00
Niger	38.89	0.00
Sénégal	30.00	9.43
Pays lusophones	34.44	2.36
Mozambique	52.22	4.71
São Tomé & Príncipe	16.67	0.00

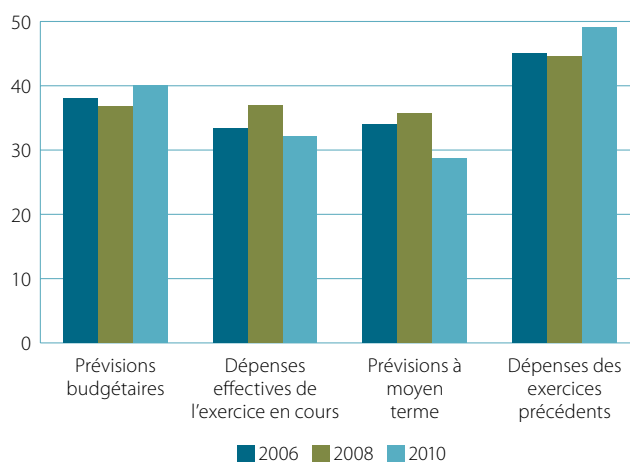
PERFORMANCE POUR DIVERS TYPES DE DONNÉES DE FINANCES PUBLIQUES

Cette partie examine la performance des pays africains pour divers types de données budgétaires. Deux facteurs principaux permettent de classer les questions de l'enquête IBO, à savoir (i) selon le statut des données par rapport à l'activité financière qu'elles décrivent, en d'autres termes, s'agit-il d'activités budgétaires passées, actuelles ou prévues à court ou à moyen terme ; et (ii) selon le type d'informations budgétaires, en d'autres termes, s'agit-il d'une description des prévisions macro-budgétaires ou de la performance, ou des dépenses, des recettes, des emprunts et de la dette, et ainsi de suite.

Statut des informations par rapport au calendrier des activités budgétaires

De 2006 à 2010, la performance moyenne par pays en Afrique quant à la fourniture d'estimations à moyen terme et d'informations sur les dépenses réelles en cours d'exercice s'est détériorée, alors que sa performance quant à la fourniture d'informations concernant l'année passée et les estimations concernant l'exercice budgétaire s'est améliorée. En moyenne, les pays africains ont fait des progrès quant à la fourniture d'informations concernant l'exercice budgétaire et d'informations comparables relatives aux dépenses de l'exercice précédent. La détérioration des rapports en cours d'exercice s'explique par le fait que certains pays n'ont pas soumis de rapports en cours d'exercice lors de l'enquête de 2010, alors qu'ils les avaient soumis à l'occasion de l'enquête de 2008 (le Botswana, par exemple), mais surtout par la détérioration de la couverture dans d'autres pays (Maroc et Zambie, par exemple). En 2006, l'Algérie avait fourni des estimations prévisionnelles en milieu d'exercice, mais a obtenu un score 0 pour les mêmes questions en 2010. Dans d'autres pays comme le Botswana, le Malawi, le Kenya et le Ghana, la couverture des estimations budgétaires prospectives s'est détériorée. Dans les deux cas, la détérioration moyenne s'est faite sentir, en dépit des améliorations considérables dans certains pays, comme le Malawi par exemple, qui a fait de grands progrès dans la communication de rapports en cours d'exercice.

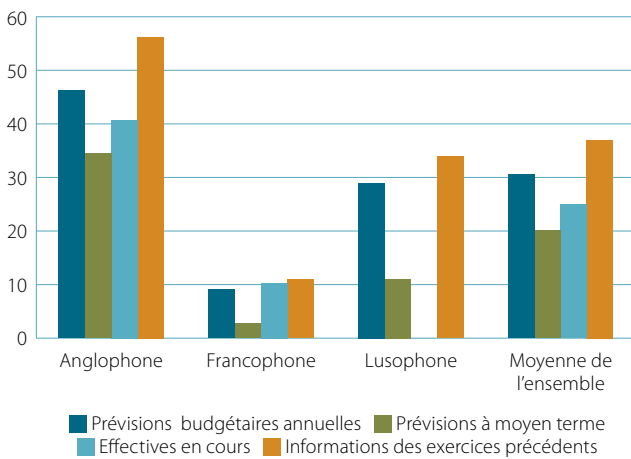
Figure 6 : Amélioration par statut de l'information budgétaire (IBO, 2006 à 2010)



Cependant si l'on prend en compte tous les pays évalués lors de l'Enquête 2010 de l'IBO, le résultat est quelque peu différent. Étonnamment, les pays africains ayant répondu au questionnaire de l'IBO, ont en moyenne, fourni de meilleures informations sur les dépenses de l'exercice précédent que sur l'exercice budgétaire. Toutefois, ce résultat s'explique en grande partie par le fait que l'IBO pose plus de questions à cet égard et a donc inclus plus d'informations sur l'exercice budgétaire en cours dans le sous-indice des estimations pour l'exercice budgétaire en cours, que pour les années passées.

L'IBO inclut des questions supplémentaires, comme celles posées sur les informations fournies quant aux hypothèses qui sous-tendent les prévisions macro-financières, alors qu'elles ne sont pas incluses dans le sous-indice des informations passées. Néanmoins, il convient de prendre note de l'amélioration des données sur les dépenses de l'exercice précédent qui apparaît dans le graphique 6, et de la performance relativement bonne de tous les groupes de pays à cet égard. Cela nous donne à penser que la publication des informations relatives aux dépenses effectives passées, serait une démarche relativement facile, compte-tenu des améliorations dans les systèmes d'information sur la gestion financière et de la mise à disposition des états financiers en temps voulu.

Figure 7 : Performance par statut de l'information budgétaire et par héritage administratif national (IBO, 2010)

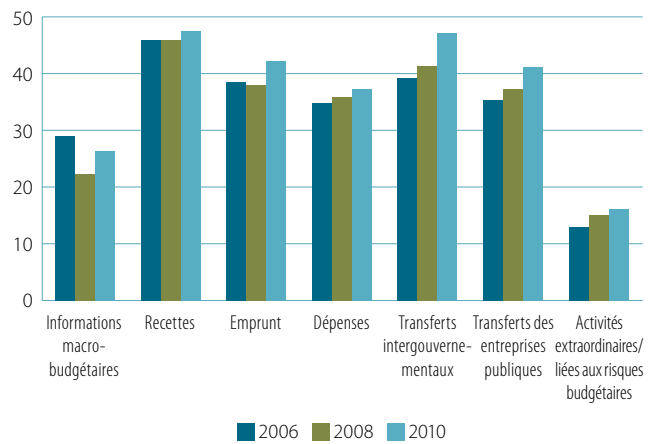


La comparaison des performances dans les différentes régions fait apparaître la différence entre les pratiques nationales. Dans les pays francophones, les citoyens auront plus facilement accès aux rapports sur les dépenses de l'exercice en cours qu'à un projet de budget de l'Exécutif accessible au public. Les scores individuels moyens par pays et par héritage administratif peuvent être consultés à l'Annexe 1.

Transparence selon le type d'activité budgétaire

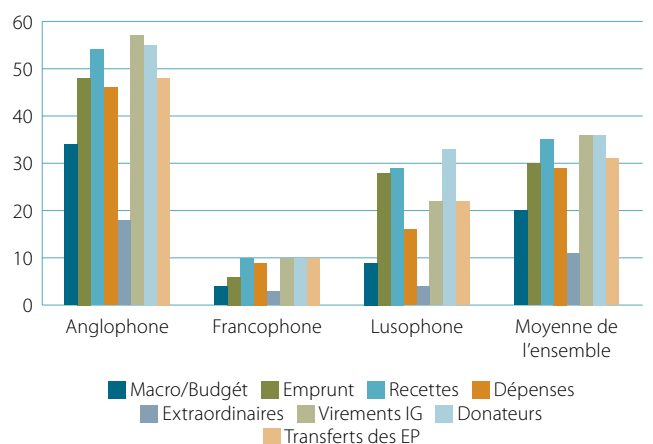
L'amélioration de la plupart des activités budgétaires au fil du temps : outre leur performance quant à la communication d'informations macro-budgétaires, les 17 pays africains ayant participé aux trois enquêtes IBO ont amélioré leurs performances pour d'autres types d'informations mesurés, et notamment dans le domaine des transferts intergouvernementaux, des emprunts, des facteurs de risques budgétaires et des activités budgétaires extraordinaires (comme par exemple les recettes et les dépenses hors budget, les passifs éventuels, les dépenses fiscales et autres). Ces dernières enregistrent toutefois, un important retard par rapport aux autres types d'activités budgétaires.

Figure 8 : Transparence par type d'activité en matière de finances publiques (IBO, 2006 à 2010)



Les différences régionales sont moins marquées dans cette analyse que dans l'analyse selon le statut des dépenses. Dans l'ensemble, et abstraction faite de la différence globale entre les niveaux de dépenses, la distinction entre ces types d'activités évolue de manière très similaire dans les trois groupes de l'héritage administratif. Cette constatation souligne le rôle déterminant des pratiques différentes de communication de certains types de rapports, dans la performance globale en matière de transparence observée dans les groupes de l'héritage administratif. La distinction principale concerne les informations fournies sur les transferts intergouvernementaux, les dépenses consenties par les donateurs et les transferts aux entreprises publiques qui, dans les pays anglophones, ont obtenu un meilleur score que pour tout autre type d'information à l'exception des recettes, et, dans les pays francophones et lusophones, ont obtenu un score nettement inférieur par rapport aux autres activités.

Figure 9 : Évaluation des informations publiques par type d'activité budgétaire (IBO, 2010)



QUALITÉ DE LA TRANSPARENCE : L'UTILITÉ, L'EXHAUSTIVITÉ ET LE RESPECT DES DÉLAIS DES DONNÉES DES FINANCES PUBLIQUES

Cette partie approfondit la question de savoir si les données budgétaires sont fournies :

- au niveau de désagrégation requis et avec suffisamment de contexte pour être utiles ;
- en temps utile, pour permettre la participation efficace ; et,
- dans le détail afin de donner un aperçu complet de la performance gouvernementale.

Nous utilisons encore les sous-indices des deux ensembles de données principales. L'Annexe 2 donne des informations sur la codification des deux ensembles de données ainsi que sur les questions spécifiques incluses dans les indices. Le tableau ci-dessous présente les critères principaux pour la sélection d'une question ou d'un indicateur.

Amélioration de l'utilité et de l'exhaustivité des données, mais détérioration du respect des délais :

entre 2006 et 2010, les pays évalués dans les trois enquêtes de l'IBO ont en moyenne progressé dans les domaines de l'utilité et de l'exhaustivité des données budgétaires accessibles au public. Toutefois, au cours de la même période, ces pays ont régressé dans le domaine de la ponctualité des données.

Les données PEFA laissent à penser que les systèmes internes actuels ont du potentiel dans les domaines de l'utilité, de l'exhaustivité et du respect des délais des données accessibles au public. Le tableau ci-dessous, qui reflète les scores IBO et PEFA des pays évalués dans ces deux cadres, indique que, compte-tenu du statut de leurs systèmes actuels, les pays africains pourraient, en moyenne, améliorer leur transparence quant à l'utilité, l'exhaustivité et la

ponctualité des données accessibles au public. Dans les pays anglophones, ces améliorations concernent davantage la ponctualité des informations accessibles au public, alors que dans les pays francophones et lusophones, elles seraient possibles dans les trois dimensions.

Figure 10 : Modification des résultats moyens par rapport aux principales dimensions de qualité (IBO, 2006, 2008 et 2010)

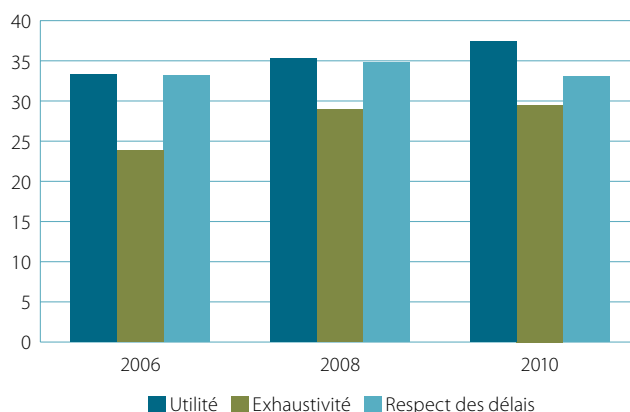


Tableau 8 : Utilité, exhaustivité et respect des délais/ actualité des données budgétaires (IBO, 2010 et PEFA)

	Utilité		Exhaustivité		Respect des délais	
	OBI	PEFA	OBI	PEFA	OBI	PEFA
Anglophone	49.0	46.2	40.2	44.8	44.8	56.7
Francophone	14.8	47.8	16	47.7	20.4	49.8
Lusophone	12.7	34.8	9.3	38.0	13.9	47.6
Moyenne des pays africains	33.6	45.5	28.7	45.0	33.2	53.3

Tableau 7 : Critères utilisés pour évaluer l'utilité, l'exhaustivité et le respect des délais des données budgétaires

Aspect	Critères IBO	Critères PEFA
Utilité	La désagrégation des informations financières, à savoir, la classification des informations sur les dépenses. La communication d'informations non-financières qui mettent en contexte les informations financières, comme par exemple les hypothèses relatives aux prévisions macro-budgétaires, l'explication de l'impact des politiques sur les estimations budgétaires, les informations sur la performance etc.	Les indicateurs qui permettent de déterminer s'il existe des systèmes internes qui augmenteront l'utilité des données financières publiques, comme par exemple la disponibilité de stratégies pour les dépenses sectorielles.
Exhaustivité	Les questions qui indiquent si les types d'activités financières du gouvernement central sont tous inclus dans le budget (une priorité pour l'IBO).	Les indicateurs qui permettent de déterminer quels sont les systèmes publics susceptibles de fournir ces informations.
Respect des délais	Les questions qui indiquent si les parties prenantes externes reçoivent des informations dans les délais pour dialoguer avec le gouvernement sur ses décisions budgétaires.	Les indicateurs qui permettent de déterminer si les informations peuvent être fournies dans les délais.

Par rapport à la transparence des trois types de données secondaires, à savoir, les fonds des donateurs, les activités extrabudgétaires et les passifs éventuels, Les résultats obtenus par les pays africains sont médiocres.

Toutefois, dans chacun des trois aspects, certains pays et groupes de pays africains obtiennent des résultats supérieurs aux autres.

- **Fonds de donateurs** : les ministères des Finances des pays africains font face à des défis de taille pour faire figurer dans le budget et les rapports les fonds de donateurs qui ne circulent pas dans les systèmes des pays, même si ces fonds soutiennent directement les activités et les institutions publiques. Le tableau ci-dessous indique le niveau des informations communiquées par les donateurs aux pays africains dans les rapports publics PEFA sur les dépenses prévues et réelles pour des activités qui ne sont pas financées par les systèmes du pays, et le compare à la performance des pays en indiquant sur le budget les recettes et dépenses financées par les donateurs. Il convient de noter le peu d'informations fournies aux pays à faible revenu, dont une grande partie des ressources publiques provient vraisemblablement de donateurs.

Tableau 9 : Inscrire les fonds des donateurs aux budgets nationaux

	PI-D2 (i)	PI-D2 (ii)	PI-7 (iii)
	État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des budgets	Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	Informations sur les recettes/dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires
PFR	2.00	1.57	2.00
PRITI	2.17	2.17	2.75
PRITS	2.00	1.75	4.00

- **Dépenses extrabudgétaires** : les pays africains, par rapport à d'autres régions, tardent à déclarer les flux extrabudgétaires. Étant donné que la transparence globale est faible, il conviendrait peut être de prioriser la transparence du budget central. Toutefois, deux facteurs indiquent qu'il s'agit toujours d'un sérieux problème sur le continent. Tout d'abord, la proportion de dépenses non-déclarées est importante. Comme l'indique le tableau ci-dessous, dans les pays à faible revenu, les dépenses non-déclarées représentent en moyenne entre 5 et 10% des dépenses. Ce chiffre cache un certain nombre de pays où il dépasse 10%, par exemple le Bénin, la République Centrafricaine, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, le Kenya et la Zambie. Dans ce groupe, les pays performants (autrement dit, ceux qui comptent moins de 1% de flux extrabudgétaires non-déclarés) sont le Rwanda, le Niger et Madagascar.

Tableau 10 : Dépenses extrabudgétaires qui ne sont pas prises en compte

Moyenne des résultats PEFA PI-7(i)	
Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires	
LIC	2.26
LMIC	3.17
UMIC	3.25

D'autre part, tous les pays qui déclarent peu les flux extrabudgétaires ne déclarent pas nécessairement mal leurs dépenses. D'après les données de l'IBO 2010, les pays suivants connaissent un écart de 15 points ou plus entre leur score global pour la transparence au niveau des dépenses (qui, à titre d'exemple, est en moyenne inférieur à celui des recettes) et leur score sur les trois questions qui portaient principalement sur les fonds extrabudgétaires (35, 110 et 115) : l'Angola, le Nigeria, la Zambie, la Namibie, le Kenya, le Malawi, l'Ouganda, l'Égypte, le Liberia, le Mali et la Tanzanie. En comparaison avec l'analyse PEFA, pour les pays qui ont connu une évaluation PEFA et IBO 2010, les pays clés qui peuvent renforcer leur transparence en améliorant leur déclaration de fonds extrabudgétaires sont le Kenya et la Zambie. Cela ne signifie cependant pas que d'autres pays n'en sont pas capables.

- **Passifs éventuels** : peu de pays déclarent leurs passifs éventuels. Le tableau 11 indique la déclaration de passifs éventuels dans les documents budgétaires, le score moyen pour la transparence sur les dépenses et, pour les pays disposant d'un rapport public PEFA, le score de l'indice PI-9, la surveillance du risque budgétaire chez d'autres entités du secteur public. Bien que le tableau suggère que, pour certains pays, améliorer la déclaration des passifs éventuels nécessiterait une meilleure transparence interne (pour le Ghana, le Maroc et l'Ouganda : une amélioration progressive ; pour l'Angola, le Tchad, la Guinée Équatoriale, le Kenya, le Rwanda et São Tomé et Príncipe : commencer à déclarer), des avancées immédiates sont possibles (comme pour le Liberia, le Mali et le Nigeria).

COMMUNICATION D'INFORMATIONS NON FINANCIÈRES

L'utilité de l'information financière est fonction non seulement du degré de désagrégation des données, mais aussi du degré de communication des informations sur le contexte des données financières par les gouvernements. Cela inclut, par exemple, le degré de précision/clarté des hypothèses et si les documents budgétaires indiquent clairement les liens entre les données budgétaires et les politiques et les plans sous-jacents. Cette partie examine plus particulièrement la communication d'informations portant sur les hypothèses sous-jacentes aux prévisions,

sur les liens avec les politiques et sur la performance non financière.

L'Afrique est à la traîne par rapport aux autres régions quant à la communication des informations non financières, mais a progressé depuis six ans, dans la fourniture et la qualité des informations sur la performance. Il convient d'accorder une attention

particulière à la question de savoir si les changements et facteurs politiques qui sous-tendent les données financières sont suffisamment expliqués, et si les objectifs, cibles et données de performance sont fournis. Dans l'Enquête 2010 de l'IBO, la performance des pays africains dans les trois

dimensions de l'information non-financière mesurés, était inférieure à celle de toutes les autres régions, à l'exception du Moyen-Orient voir le graphique 11a. Le graphique 11b mesure l'amélioration moyenne dans le temps et dans ces trois domaines, des 17 pays ayant participé aux trois enquêtes. Bien qu'il y ait eu des améliorations dans les trois dimensions, l'amélioration systématique de la disponibilité des informations sur la performance est remarquable et reflète sans doute l'investissement important des pays et des partenaires au développement dans les systèmes de budgétisation axée sur les performances au cours de la dernière décennie.

Tableau 11 : Performance comparative sur la transparence et la supervision (surveillance) des risques liés aux finances publiques

	Résultat de l'IBO sur la transparence en matière des passifs éventuels	Résultat de l'IBO sur la transparence en matière des dépenses totales	PI-9 PEFA
Botswana	67.00	48.33	3.5
Ghana	33.00	60.1	2.0
Malawi	33.00	55	3.0
Maroc	33.00	20.75	1.5
Namibie	67.00	60.02	2.5
Afrique du Sud	100.00	94.2	PAS PEFA
Ouganda	67.00	57.48	2.0
Algérie	0.00	0	PAS PEFA
Angola	0.00	26.65	1.5
Burkina Faso	0.00	5.03	PAS PEFA
Cameroun	0.00	0	PAS PEFA
Tchad	0.00	0	1.0
République démocratique du Congo	0.00	4.18	PAS PEFA
Égypte	0.00	47.52	PAS PEFA
Guinée Équatoriale	0.00	0	1.5
Kenya	0.00	50	1.0
Liberia	0.00	48.33	2.5
Mali	0.00	50.8	3.0
Mozambique	0.00	22.45	PAS PEFA
Niger	0.00	0	PAS PEFA
Nigeria	0.00	15.85	2.0
Rwanda	0.00	4.98	1.5
São Tomé & Príncipe	0.00	0	1.5
Sénégal	0.00	5.8	3.5
Soudan	0.00	5	–
Tanzanie	0.00	56.75	2.0
Zambie	0.00	36.65	PAS PEFA

Figure 11a : Performance de la transparence en ce qui concerne les informations non financières dans l'ensemble de la région et périodes

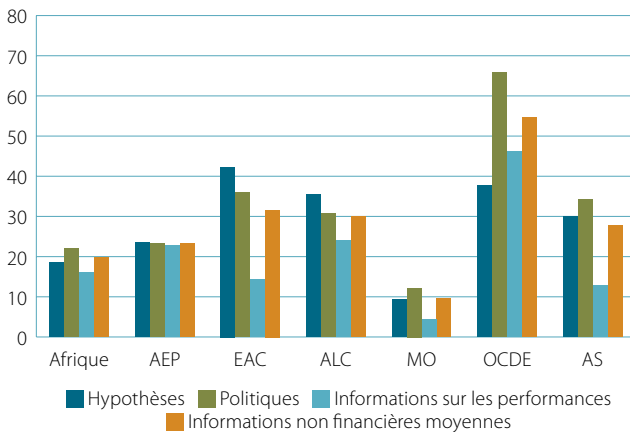
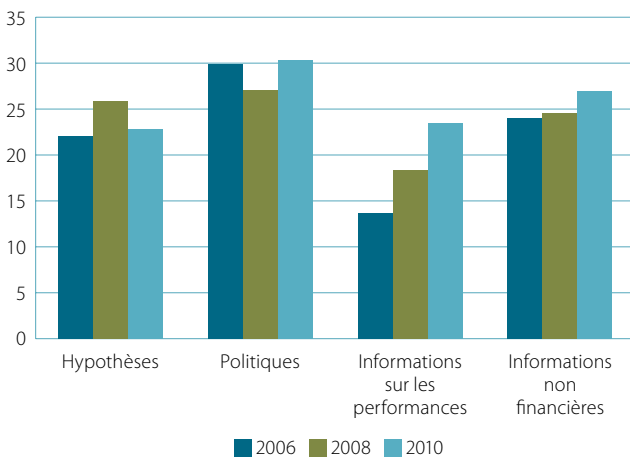


Figure 11b : Performance de la transparence en ce qui concerne les informations non financières dans l'ensemble de la région et périodes



PARTICIPATION ET SUPERVISION

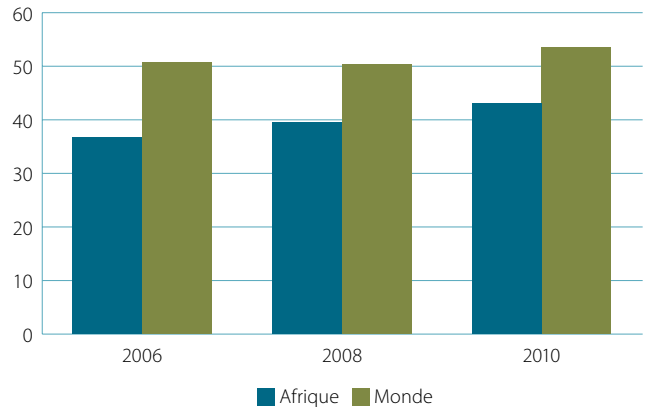
Les deux dernières parties de ce rapport, examinent les diverses approches pour améliorer la transparence des finances publiques et parvenir à une meilleure interaction avec la société civile, les parlements et les Institutions supérieure de contrôle des finances publiques. Cette partie reflète le fonctionnement de ces principales institutions dans le cadre du processus budgétaire, tel que mesuré par les données IBO et PEFA.

Entre 2006 et 2010, les pays africains évalués dans les trois enquêtes du PEFA ont enregistré des progrès quant à la participation des assemblées législatives. Les indicateurs IBO et PEFA fournissent tous deux une évaluation du rôle joué par le pouvoir législatif dans l'adoption et la supervision du budget.

La comparaison entre les scores obtenus en réponse aux questions de l'enquête IBO sur les assemblées législatives (ses

pouvoirs, ses relations avec le pouvoir exécutif et avec les citoyens) dans les 17 pays africains ayant participé aux trois enquêtes, et les scores obtenus par les autres pays du monde ayant également participé aux trois enquêtes, permet de dégager une tendance à une participation accrue du pouvoir législatif au processus budgétaire. Toutefois, le score moyen global attribué à tous les pays ayant participé à l'Enquête 2010 était inférieur à 40.

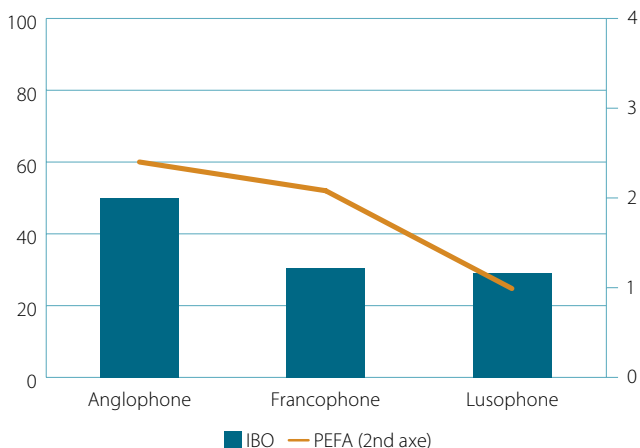
Figure 12 : Changements constatés de la force de participation du pouvoir législatif, de 2006 à 2010 (Enquête de l'IBO)



Les assemblées législatives des pays africains anglophones ont un niveau de participation beaucoup plus important au processus budgétaire : la différence entre les pays anglophones et les pays francophones/lusophones est une fois de plus, très claire. Le graphique ci-dessus montre que selon l'enquête IBO, le score moyen des pays francophones quant à la participation du pouvoir législatif au processus budgétaire était de 29, contre 47 dans les pays anglophones et 27 dans les pays lusophones. Selon les évaluations PEFA pour 16 autres pays, la différence entre les groupes de l'héritage administratif serait moins marquée entre les pays anglophones et francophone mais très marquée entre les pays anglophones et lusophones. Le meilleur niveau de la performance globale selon les évaluations PEFA peut s'expliquer par la portée plus restreinte des indicateurs PEFA quant au pouvoir législatif par rapport à l'enquête IBO, qui incluait pour sa part, des questions clés sur l'ouverture vis-à-vis du public.

Les évaluations PEFA ont attribué une assez mauvaise note aux pays anglophones (note moyenne de C+). Cette note relativement faible semblerait indiquer que, dans le domaine de la supervision du budget par exemple, ces pays ne respectent pas les dispositions légales de l'examen législatif, que certains aspects du budget ne sont pas débattus lors des audiences législatives, et que les recommandations des assemblées législatives ne sont pas toujours suivies d'effet.

Figure 13 : Moyenne de la performance des pays africains en ce qui concerne la force des assemblées législatives selon l'héritage administratif

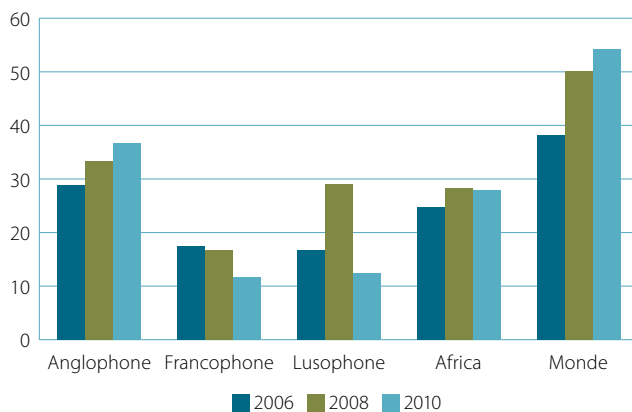


Source : Enquête de l'IBO 2010, (Diverses) Évaluations PEFA

Entre 2006 et 2010, les pays anglophones ont progressé dans le domaine de la participation des citoyens au processus budgétaire alors que les pays francophones ont régressé dans ce domaine. Le graphique ci-dessous présente la moyenne obtenue en réponse aux questions portant sur la participation des citoyens au processus budgétaire dans 17 pays africains, et dans d'autres pays du monde ayant participé aux trois enquêtes IBO. Le sous-indice des résultats de l'enquête comportait des questions sur les

audiences publiques, la consultation et la prévisibilité du processus budgétaire qui permet aux citoyens d'y participer.

Figure 14 : Accès des citoyens aux processus budgétaires comme mesuré par l'Enquête de l'IBO (2006 à 2010)



Si l'on tient compte de l'ensemble des questions contenues dans l'Enquête sur le budget ouvert, les pays africains qui participent aux 3 enquêtes sur le budget ouvert ont vu leur performance s'améliorer et passer de 32,9 à 35,6. Toutefois, certains pays ont largement dépassé cette moyenne, soit entre 2006 et 2010, soit entre 2008 et 2010, notamment le Liberia (30 points), l'Égypte (23 points), l'Ouganda (19 points), l'Angola (17 points), et le Ghana (15 points).

2 LES DIVERSES APPROCHES DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET LES PRINCIPAUX DÉFIS

Cette partie traite :

- Des différentes approches ou voies empruntées par les pays vers la transparence et ses avantages ; et
- Des défis courants auxquels font face les pays.

Le débat s'appuie sur sept examens documentaires de politiques et de changements en matières de transparence. Les pays étudiés sont les suivants :

- L'Afrique du Sud (données complètes, certaines améliorations) ;
- Le Rwanda (Peu ou pas de données, certaines améliorations (mais des données exhaustives sur l'évaluation PEFA) ;
- L'Ouganda (données de base, forte amélioration) ;
- Le Liberia (peu ou pas de données, forte amélioration) ;
- L'Égypte (peu ou pas de données, forte amélioration)
- Le Burkina Faso (peu ou pas de données, état stagnant) ; puis,
- Le Sénégal (peu ou pas de données, dégradation).

Les enquêtes effectuées au Botswana ont également fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de cette recherche afin d'identifier les domaines dans lesquels l'amélioration a ralenti.

Globalement, les études de cas ont montré que la transparence budgétaire et la participation de tout pays est fonction de : (i) la volonté politique pour la transparence ; (ii) l'existence de systèmes techniques internes ; et, d'une capacité à soutenir la transparence, et (iii) de l'ouverture du gouvernement à se lancer dans des réformes et à changer les habitudes (« La façon de faire les choses »).

QUELLES SONT LES DIFFÉRENTES VOIES POUVANT CONDUIRE À DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE ?

Il existe un certain nombre de voies que les pays peuvent emprunter pour améliorer leur transparence. La discussion

suivante sur les études de cas met en avant les considérations stratégiques suivantes :

- L'inscription de la transparence dans la loi peut non seulement stimuler une plus grande transparence mais également être une nécessité dans des administrations publiques aux traditions juridiques plus administratives (telles que dans les pays francophones ou lusophones).
- Toutefois, les lois ne suffisent pas à garantir la transparence. Les études de cas ont montré des exemples de revers des profits de la transparence, même une fois inscrite dans la loi, lorsque la volonté ou la capacité politique fait défaut. Il existe également le risque que l'inscription de la transparence dans la loi sans la volonté politique et technique/stratégique de l'appliquer conduise à une transparence inefficace ayant pour seul but de respecter la loi.
- Afin que la transparence ait un sens, les décideurs politiques (généralement au ministère des Finances) doivent la traiter comme principe et objectif fondamental des réformes de la gestion des finances publiques. Si tel n'est pas le cas, même des réformes techniques internes importantes ne permettront pas d'améliorer la transparence externe.
- Le rôle du corps législatif et de sa réforme est primordial pour encourager la transparence et lui donner du sens. En outre, le renforcement du rôle que jouent les audits est un élément clé dans l'instauration d'une confiance envers les données budgétaires.

La transparence comme principe de mise au point des réformes. La reconnaissance de la transparence comme principe moteur ou fondamental de tout système de gestion des finances publiques (GFP), ou réformes de celui-ci, joue un rôle clé pour garantir que les réformes internes des processus et systèmes budgétaires se traduisent par une transparence externe accrue. Dans deux des études de cas, à savoir l'Ouganda et l'Afrique du Sud, la volonté du ministère des Finances de rendre publiques les données budgétaires – issue de la réalisation de la valeur potentielle d'une stratégie de réforme cohérente – a joué un rôle prépondérant dans les

améliorations constantes de la transparence. Dans ces deux cas, l'interprétation des obligations juridiques sous-jacentes signifiait que concrètement, la réelle transparence dépasse largement le cadre des obligations juridiques.

- En Afrique du Sud, par exemple, la loi exige que le budget annuel comprenne des estimations des recettes et des dépenses, des estimations des intérêts et des frais de service de la dette, des estimations des dépenses d'investissement et de leurs implications futures, des estimations des recettes extrabudgétaires, des suggestions pour le financement du déficit, des indications sur les emprunts ou dettes supplémentaires, des informations sur les recettes, les dépenses et les emprunts de l'année précédente ainsi que toute autre information réglementaire. La trésorerie nationale a traduit ces exigences en un jeu de six documents présentés au parlement et publiés chaque année : l'exposé budgétaire qui résume le projet de budget de l'Exécutif, l'examen budgétaire qui présente le macro-cadre budgétaire et les hypothèses budgétaires, un chapitre complet sur le financement des administrations publiques, un exposé détaillé sur les projets de recettes et de dépenses liés aux changements de politiques, un chapitre intergouvernemental, les estimations des dépenses nationales (exposé détaillé des projets de dépenses pour chaque vote, lié aux informations portant sur les priorités et la performance des politiques et aux informations portant sur les recettes et les dépenses pour les entités répondant au service financé par le vote), un document sur le budget citoyen, un document sur les projets de recettes ainsi que le projet de loi de crédits.
- En Ouganda, la transparence est restée au cœur de la stratégie de GFP pendant maintenant près de deux décennies. En 2006, une amélioration de la transparence était encore perçue comme un élément clé pour accroître l'efficacité des ressources publiques et faire reculer la corruption, comme présenté dans le Programme de gestion financière et de responsabilisation.
- Dans un troisième cas, le Liberia, la reconnaissance de la transparence comme principe fondamental de tout système efficace de gestion des finances publiques, dans le cadre de la stratégie de réforme de 2007, a conduit à son intégration en tant que principe dans la nouvelle loi d'exécution du budget avec dispositions adaptées. Ceci a eu pour résultat de nettes améliorations de la transparence sur le terrain.
- En Égypte, les modifications apportées à la constitution en mars 2007 ont joué en faveur de la transparence en ce qui concerne le budget national et les comptes de clôture du budget national. Des modifications clés ont été exigées afin de permettre la remise de projets de budget de l'Exécutif, d'accorder des pouvoirs supplémentaires au corps législatif pour la modification des projets, et de remettre un rapport de fin d'exercice au corps législatif et de lui accorder suffisamment de temps pour qu'il puisse s'engager. La constitution exigeait que les réunions du corps législatif soient rendues publiques.
- Bon nombre des avancées en matière de transparence au Liberia sont issues de l'intégration de dispositions sur la transparence dans la loi sur la gestion des finances publiques de 2009 relative à la gestion des finances publiques. C'est pourquoi il s'agit d'un des pays reconnus pour détenir une loi sur la gestion des finances publiques qui comprend de nombreuses stipulations sur la transparence budgétaire (De Renzio et Kroth, 2011). En plus de reconnaître la transparence comme étant un principe, les dispositions particulières exigent un projet de budget de l'Exécutif, un budget adopté, ainsi que des rapports en cours d'exercice et des rapports d'audit rendus publics.
- En Ouganda, au cours des vingt dernières années, le gouvernement a entrepris une série de réformes juridiques en vue d'améliorer les résultats budgétaires. La loi d'exécution du budget et la loi sur les finances publiques et la responsabilité ont fixé de nouvelles exigences pour les systèmes de finances publiques et les documents budgétaires, et ont permis au parlement de jouer un rôle plus important dans l'examen minutieux du processus budgétaire. D'ailleurs, la loi d'exécution du budget est une initiative parlementaire qui exige le partage d'informations pré-budgétaires cruciales avec le parlement.
- Suite aux modifications apportées aux directives fiscales et budgétaires de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, notamment à la directive sur la transparence, les pays membres sont en train d'harmoniser leur législation nationale et leurs systèmes de développement afin de mettre en œuvre les réformes sur la transparence. Dans ces directives, la transparence est reconnue comme étant un principe fondamental de toute gestion saine des finances publiques. La mise en application de ces directives fera appel aux informations internes et à la capacité existante du système afin de rapidement améliorer la transparence.

L'ancrage de la transparence par la loi. De la même manière, mettre l'accent sur la transparence budgétaire lors de la révision des lois primaires et secondaires clés peut permettre de rapides améliorations de la transparence. En effet, dans deux des cinq pays qui ont connus de fortes améliorations de leur transparence, ces améliorations sont le résultat de changements législatifs :

Les pays font d'importants progrès simplement en publiant des documents qui sont déjà disponibles ou dont le contenu est déjà disponible en interne : ceci est lié à des changements juridiques : les études de cas comptent de nombreux cas similaires. Au Liberia, suite à la promulgation de la loi de 2009 sur la gestion des finances publiques, plusieurs documents existants ont été rendus

disponibles sur le site Web du gouvernement, notamment un projet de budget de l'Exécutif (publié pour la première fois en 2009) ainsi que des rapports de fin d'exercice et en cours d'exercice. Le rapport préalable au budget a également été publié mais il ne figure pas encore dans l'IBO 2010. Dans les pays francophones de la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, il est attendu que la mise en œuvre de la Directive sur la transparence apporte des améliorations immédiates au cours des prochaines années, en particulier, vu l'importance des cadres juridiques pour effectuer des réformes dans ces pays.

Les pays progressent également en augmentant la diffusion, la qualité et l'exhaustivité des documents publiés. Plusieurs pays ont connu une amélioration modérée de leur performance en rapport avec l'IBO en améliorant l'exhaustivité et l'utilité de la documentation budgétaire ainsi que sa présentation dans les délais. Au Liberia, par exemple, les informations portant sur les dépenses sont à présent bien moins agrégées, avec les dépenses qui sont traitées à plusieurs niveaux dans plusieurs documents clés. En Ouganda, comme cela est illustré ci-dessous, suite à des progrès initiaux au niveau de la documentation disponible, le gouvernement s'est focalisé sur l'amélioration de la documentation à l'aide de réformes techniques.

Les réformes sous-jacentes des systèmes sous-tendent souvent les avancées en matière de transparence, notamment au niveau de la qualité des documents déjà publiés : deux types de réformes des systèmes en particulier conduisent à une amélioration de la qualité de la documentation :

- La modernisation du plan comptable : dans de nombreux pays, l'introduction de systèmes de classification budgétaire multidimensionnels a un impact positif sur la transparence. Au Liberia, par exemple, la désagrégation et l'exhaustivité des informations se sont améliorées suite à l'introduction d'un plan comptable qui comprend une classification budgétaire permettant de tenir compte de l'ensemble des éléments – administratifs, fonds, projets, programmes, fonctions (y compris les sous-fonctions), localisation et économie – en accord avec les standards internationaux. Au Burkina Faso, la modernisation du système de classification permet une comparaison directe avec le budget initial.
- Le développement des systèmes intégrés de gestion des finances : en Ouganda, le lancement d'un système intégré de gestion des finances et du matériel a permis des rapprochements plus rapides en cours d'exercice, ce qui a, à son tour, permis d'établir des rapports de fin d'exercice plus rapidement. Au Burkina Faso, le lancement du Circuit Informatisé de la Dépense (CID) garantit la réalisation de rapports de qualité dans les délais, lesquels sont, à l'heure actuelle, toujours utilisés en interne plutôt qu'en externe à

des fins de transparence, bien que le gouvernement ait commencé à publier des rapports de fin d'exercice. De même, le suivi des recettes a commencé grâce au Circuit Intégré des Recettes (CIR). Il permet une publication mensuelle des résultats financiers 5 jours après la fin du mois. Au Rwanda, le lancement de SmartGov a permis une publication des résultats financiers dans les délais.

- Améliorer le processus budgétaire : en Ouganda, l'introduction d'une phase initiale de cadre à moyen terme du processus budgétaire qui se focalise sur la mise en place d'un cadre macro-budgétaire et sur la prise de décisions stratégiques sur la détermination des priorités des dépenses a rendu possible la publication du rapport préalable au budget. Les réformes du processus budgétaire en Afrique du Sud entre 2006 et 2008 ont eu un effet similaire.

Toutefois, les réformes des systèmes peuvent également être le résultat d'un effort d'amélioration de la transparence interne et externe :

en Ouganda, par exemple, dans le courant des années 2000 – suite à ses réformes de présentation sur la transparence – le gouvernement a réalisé que l'amélioration continue de l'exhaustivité et de la transparence du budget nécessiterait la mise à niveau des systèmes techniques, tels que l'élargissement du cadre de classification, l'augmentation de la couverture de l'ensemble des transactions financières du gouvernement, la consolidation du cadre des transactions financières intergouvernementales, l'élargissement de la couverture des informations et technologies à l'ensemble des ministères, services et organismes des gouvernements centraux et des gouvernements régionaux.

Le progrès en matière de transparence le plus récent en Ouganda est l'introduction du budget de produits, ou budget d'activités, ce qui signifie que la documentation budgétaire rend tout à fait transparente la manière dont les ressources publiques sont liées à des produits ou activités de dépenses spécifiques. L'élaboration du budget de produits a restructuré le budget de manière à ce que les budgets des organismes ayant effectué des dépenses et les budgets des gouvernements locaux établissent clairement le lien entre leur plan de dépenses et leurs résultats.

Les données sur les plans, l'exécution et la performance budgétaires sont disponibles au grand public. Les nouveaux mécanismes de responsabilisation menés par les gouvernements ont été mis en place pour demander aux organismes ayant effectué des dépenses et aux gouvernements locaux de rendre compte des résultats présentés dans leurs budgets. L'ensemble des agences ayant effectué des dépenses et des gouvernements locaux doivent passer un contrat de performance avec le ministère des Finances. La qualité de l'élaboration des budgets de produits et des données de prestation de services au niveau des gouvernements locaux s'est particulièrement améliorée

depuis l'introduction de l'élaboration des budgets de produits au niveau des gouvernements locaux en 2010. Ceci a renforcé la publication des rapports et la responsabilité envers le gouvernement central qui finance la plupart, sinon l'ensemble, des budgets des gouvernements locaux à l'aide de subventions, ce qui représente une amélioration clé de la transparence externe.

Le renforcement de l'engagement budgétaire envers le corps législatif est une voie non-négligeable vers davantage de transparence. Il en existe de nombreux exemples dans les études de cas. Par exemple, en Ouganda, le corps législatif a imposé des améliorations au niveau de la disponibilité des informations au public en exigeant une remise formelle des rapports préalables au budget. Au Kenya, le corps législatif a promulgué une loi similaire. En Égypte, l'augmentation des pouvoirs du corps législatif en matière de changements constitutionnels a permis de faire progresser la transparence au sein d'un gouvernement qui, jusque-là, restait très fermé. Au Sénégal, l'introduction de débats sur l'orientation budgétaire, de lois sur la surveillance budgétaire et d'une cour des comptes, ainsi que la révision du format budgétaire et la formation des parlementaires aux finances publiques ont tous participé à l'amélioration de sa transparence budgétaire, surtout la participation du corps législatif au processus.

Certains pays ont amélioré leur transparence par des moyens qui n'apparaîtront pas nécessairement dans les enquêtes multi-pays. Le Burkina Faso et le Rwanda, par exemple, ont recours à des consultations et à des sessions informatives pour partager les informations. Certains pays ont également commencé à utiliser internet pour rendre leurs informations disponibles, même si celles-ci ne sont pas liées à la publication de rapports précis. La création d'un site web par le ministère des Finances et de l'économie au Sénégal, lequel fournit des mises à jour régulières sur les hypothèses budgétaires, les perspectives macroéconomiques et la dette publique en est un bon exemple (voir www.dpee.sn).

L'influence des donateurs peut conduire à l'amélioration de la transparence. Bien qu'il n'en ait existé qu'un seul cas avéré parmi les études de cas – au Liberia où les conditionnalités proposées aux PPTTE ont joué un rôle dans l'amélioration de la transparence – il est utile d'en parler. Toutefois, étant donné qu'il est peu probable qu'une transparence systématique, continue et sensée s'en suive à moins qu'une volonté politique ne la soutienne, la pression exercée par les donateurs pour la transparence en l'absence d'une volonté politique peut faire davantage de mal que de bien. La publication de budgets de programme, dans certains pays francophones, qui ont été réalisés sans lien majeur avec le budget réel ou avec peu d'impact sur l'exécution du budget, qui ont nécessité peu de capacité de réforme mais qui ont eu peu d'effet, en sont un bon exemple.

QUELS SONT LES DÉFIS COURANTS À L'AMÉLIORATION ET AU MAINTIEN DE LA TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE ?

Les avancées en matière de transparence sont réversibles : il suffit de cesser la publication d'informations bien précises dans les rapports, de publier des rapports clés de manière irrégulière au cours d'une année ou sur plusieurs années, et de publier des documents et informations clés en retard. Il existe plusieurs exemples de ce cas de figure dans les études de cas. Au Botswana, par exemple, bien que disponible en 2006 et 2008, les rapports en cours d'exercice n'ont pas été publiés en 2010, alors qu'ils étaient disponibles en interne. Au Burkina Faso, le rapport d'audit, le rapport de fin d'exercice, la revue de milieu d'exercice et le budget des citoyens ont été publiés en 2008 mais cela n'était plus le cas en 2010. Au Rwanda, les rapports en cours d'exercice étaient préparés avant 2008, mais pas en 2008.

L'absence d'exigences en matière de transparence émanant du cadre légal entrave l'amélioration constante de la transparence, notamment dans les pays non-anglophones qui possèdent un système juridique administratif. Au Burkina Faso, par exemple, le cadre juridique n'impose pas au gouvernement de rendre publiques les informations relatives au budget et ne prévoit pas la participation du public au processus budgétaire. Cela signifie que le gouvernement peut publier des documents budgétaires une année mais pas la suivante. L'écart entre la transparence interne et externe est grand dans les pays dotés d'un système juridique administratif (voir le Tableau 12).

L'adoption d'une loi sur la transparence ne suffit pas toujours : il faut également une volonté politique pour son application et des systèmes de gestion de l'information. Bien que la loi de 2009 sur la gestion des finances publiques au Liberia ait occasionné des progrès en matière de transparence, le respect de certaines de ses dispositions est encore faible. Par exemple, bien que la loi prévoit le suivi des entreprises publiques par le gouvernement central, les rapports ne sont pas toujours soumis dans les délais et une annexe du budget sur les opérations financières des entreprises publiques, présente pour l'exercice 2010/11, conformément à l'exigence de la loi sur la gestion des finances publiques, était absente pour l'exercice 2011/12. La rigueur des rapports d'audit, telle que la loi l'exige, n'est pas respectée. Étant donné qu'un système intégré de gestion des finances est en cours de développement, le pays a également du mal à produire des rapports clés dans les délais et de qualité satisfaisante.

Les réformes techniques qui permettent une meilleure circulation des informations en interne ont peu d'influence sur la transparence externe. La non-publication des informations, au-delà du fait que cela soit un

aspect critique de la transparence et de la participation du public, empêche l'incitation à l'amélioration de la qualité de la documentation.

La production de documents internes mais pas externes était davantage constatée dans les pays francophones et lusophones. Le tableau ci-dessous utilise les données sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (PEFA) (ajustées par rapport à un indice pour pouvoir les comparer aux données IBO) lesquelles sont codifiées à l'aide d'indicateurs afin d'identifier leur potentiel à fournir chaque type d'informations budgétaires et de les comparer aux données IBO, codifiées de la même manière, afin d'illustrer l'étendue du problème. Les différences, par pays, entre les colonnes PEFA et IBO sont importantes : à l'exception du Mali et du Maroc, la colonne IBO indique 0 (ce qui signifie que l'information est absente), en contraste avec la colonne PEFA qui indique parfois des scores élevés pour la disponibilité des informations internes et l'évaluation de la fonctionnalité du système. Bien qu'il existe des divergences au niveau de l'ampleur et de l'orientation des questions, le potentiel d'amélioration de la transparence par la simple publication d'informations est conséquent.

Au Sénégal, par exemple, le rapport préalable au budget, le projet de budget de l'Exécutif, la revue de milieu d'exercice et le rapport de fin d'exercice sont produits mais ne sont pas publiés. Le sommaire budgétaire, les documents budgétaires appuyant le projet de budget de l'Exécutif et le budget citoyen ne sont pas produits. L'unique documentation budgétaire partagée avec le public concerne le budget adopté, les rapports en cours d'exercice et les rapports d'audit, bien que tous les huit identifiés dans l'IBO soit disponibles en interne. En outre, au Sénégal, l'exhaustivité et la qualité de la documentation interne est bonne. L'évaluation PEFA a relevé que cinq des neuf éléments à inclure dans la documentation budgétaire sont présents, que la documentation est crédible (compte tenu des A et des B pour le total des dépenses et les recettes) et que la

classification du budget est complète. Ceci souligne le fait que la documentation budgétaire, bien qu'indisponible, semble être d'une qualité raisonnablement bonne, ce qui signifie que la publication du projet de budget de l'Exécutif au Sénégal pourrait être une mesure à effet rapide.

Des processus budgétaires inefficaces au sein du corps législatif peuvent amoindrir la transparence et la participation.

Au Liberia, le budget adopté peut prendre du retard pendant que les membres du corps législatif débattent sur des détails souvent de moindre importance ou ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente concernant le budget. Le corps législatif n'a également mis en place les procédures de surveillance requises pour aucune des années qui ont suivies la guerre civile, ce qui a retardé la publication des rapports d'audit. Ceci a poussé le vérificateur général à publier directement les rapports le jour où ils sont soumis au corps législatif.

De même, en Ouganda, malgré l'activisme législatif du début des années 2000 sur la surveillance budgétaire ex-ante, le parlement, vers la fin des années 2000, avait pris du retard dans l'achèvement du cycle d'audit, qui est clé pour garantir la fiabilité des données budgétaires. Le rapport PEFA de 2008 indique : « L'Ouganda a été le premier à appliquer de nombreuses caractéristiques de GFP qui aujourd'hui se sont banalisées, telles que le protocole PAEP, le CDMT, et l'IFMIS. Il a travaillé dur au cours des dix dernières années pour atteindre un fort taux de développement des systèmes de GFP. Il est donc remarquable, qu'à l'extrémité du cycle de responsabilité, lorsque le parlement examine l'utilisation des fonds publics, le processus ne soit pas mené à son terme. Quatre rapports du Comité des comptes publics sont en attente de débats parlementaires et d'un suivi de la part de l'Exécutif. En juin 2009, ce même comité avait prévu de publier trois autres rapports pour les exercices de 2005/2006, 2006/2007 et 2007/2008 mais les effets de cette publication dépendent de l'action parlementaire suivie de l'action du

Tableau 12 : Potentiel pour des améliorations en matière de transparence dans certains pays francophones

	Burkina Faso		République démocratique du Congo		Mali		Maroc		Niger		Sénégal	
	PEFA	OBI	PEFA	OBI	PEFA	OBI	PEFA	OBI	PEFA	OBI	PEFA	OBI
Emprunt	81	0	28	0	81	17	90	39	28	0	46	0
Donateurs	58	0	19	0	53	100	30	0	42	0	31	0
Dépenses	77	5	39	4	47	51	53	21	39	0	47	6
Activités budgétaires extraordinaires/liées aux risques des finances publiques	72	0	10	0	63	0	72	26	72	0	19	0
Transferts IG	90	0	10	0	50	67	37	33	23	0	37	0
Macro-budgétaires	72	0	28	0	72	20	63	13	63	0	46	0
Recettes	37	12	77	0	90	35	77	55	37	0	77	0

Source : IBO 2010 et diverses évaluations PEFA

ministère des Finances, du planning et du développement économique ainsi que des ministères, départements et agences».

Le parlement sud-africain, bien qu'il ait adopté un processus lui permettant d'utiliser ses pouvoirs constitutionnels pour apporter des modifications aux projets de loi de finances, et qu'un service du budget soit prévu dans les dispositions législatives, le parlement n'a toujours pas mis en place un service du budget, bien que quatre années se soient écoulées. Cela signifie que bien que des informations importantes soient publiées tout au long du cycle budgétaire sous forme d'une série de documents clés complets, conformément aux bonnes pratiques internationales, la capacité du parlement à faire usage de ces informations est limitée. Les parlementaires changent au cours du temps et ont un programme législatif complet, ce qui limite la capacité des divers commissions/comités parlementaires (de portefeuille) à s'engager en profondeur auprès des ministères pertinents et de leur budget. Bien qu'il existe un bureau de recherche, les comités n'ont généralement accès qu'à un seul chercheur qui, bien souvent, est plus compétent sur des questions législatives que budgétaires.

Les pratiques déficientes de l'ISC compromettent également la transparence budgétaire. Au Burkina Faso, par exemple, tandis que l'Institution Supérieure de Contrôle est en cours de développement afin de se conformer aux standards internationaux, ses pratiques sont encore trop déficientes pour garantir l'intégrité de l'information. En effet, le dernier rapport PEFA publié a relevé que cette institution ne publie que peu de rapports d'audit et avec du retard. Les rapports ne sont pas transmis au parlement. L'ISC ne dispose pas de voies de communication officielles avec le public et sa communication de rapports sur les mesures de suivi entreprises par l'Exécutif en réponse aux recommandations de l'audit est inadaptée. Comme dans les autres pays francophones, il y a un risque de répétitions inutiles et de chevauchement entre les institutions responsables de l'audit. Les organismes responsables de l'audit des dépenses publiques sont la Direction centrale du contrôle financier (DCCF), la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique, l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale d'État (IGE), la cour des comptes et le parlement. Les audits internes au sein de l'administration et/ou les audits légaux sont tous deux pratiqués mais avec un certain chevauchement. La DCCF effectue un audit à priori sur l'engagement de la dépense. Le comptable du Trésor vérifie la régularité de la dépense avant de passer au paiement puis engage sa responsabilité civile et pénale. L'audit à posteriori est réalisé par les services gouvernementaux – l'IGF et l'IGE – par le pouvoir judiciaire (la cour des comptes) et par le pouvoir législatif (le parlement). Un autre problème clé réside dans le manque d'indépendance formelle et financière du pouvoir exécutif.

La résolution de ces problèmes profiterait grandement à la transparence. Au Rwanda, par exemple, les progrès en matière d'audit sont dus à la mise en place d'un bureau du vérificateur général. Avant 1998, la responsabilité de l'audit externe sur la capacité de l'État revenait à la cour des comptes, avec des confusions similaires entre son mandat et celui de l'Inspecteur général des finances (IGF). Grâce à la mise en place de ce bureau, le Rwanda a redéfini les rôles et responsabilités de ces institutions. Le Rwanda a fait un grand pas en avant en juin 2007 lorsque ses premiers rapports consolidés (pour l'exercice 2006) ont été présentés au bureau du vérificateur général pour audit. Cela signifiait que la couverture de l'audit grandissait et passait de 50% à la fin de la période contrôlée dans le cadre de l'évaluation PEFA 2007 à 100% lors de la dernière évaluation PEFA. Actuellement, les rapports d'audit sont soumis au parlement sous 8 mois. Ce qui a permis un examen minutieux dans les délais et des audiences approfondies au sein du corps législatif.

L'absence de capacité technique de gestion financière et de comptabilité affecte la transparence : Bon nombre des systèmes modernes de gestion des finances publiques nécessitent l'habilitation de suffisamment de comptables, de directeurs financiers et de directeurs d'approvisionnement. Par exemple, l'augmentation du nombre d'audits internes nécessite des comptables et des vérificateurs qualifiés. De nombreux pays manquent de personnel qualifié dans le service public. Même lorsque des programmes de formation des candidats sont mis en place, les candidats sont absorbés par le secteur privé au fur et à mesure. Au Rwanda, par exemple, le rapport PEFA a souligné que l'absence de comptables qualifiés dans le secteur public contribuait aux lacunes en matière de comptabilité et de publication des rapports financiers.

Un recours important à des procédures financières exceptionnelles peut nuire à la transparence en cours d'exercice. Au Sénégal, par exemple, l'étude de cas a souligné un recours élevé aux procédures financières exceptionnelles telles que les paiements anticipés et les comptes d'avance fixe pour contourner les lourdes procédures officielles. Cela nuit à la transparence et crée un risque budgétaire qui est exacerbé par les lacunes en matière d'audit.

Sur l'ensemble du continent africain, la couverture des flux extrabudgétaires, des passifs éventuels et des activités extraordinaires financières, telles que les dépenses fiscales, est faible dans les documents publics. Les études de cas ont confirmé les conclusions de la Partie 1, provenant de l'analyse des données IBO et PEFA, sur la faiblesse de la présentation de rapports des activités budgétaires secondaires.

Au Sénégal, par exemple, l'impact global de l'opacité du gouvernement dans ces domaines signifie que les informations budgétaires publiées sont très incomplètes.

Il n'existe aucune information sur les fonds extrabudgétaires, les recettes affectées, la sécurité et l'intelligence militaire nationales, les transferts intergouvernementaux, les passifs éventuels et activités quasi-budgétaires, et enfin les arriérés de recettes ou dépenses financières gouvernementales ou non-gouvernementales. L'origine de l'aide des donateurs et des conditions associées à l'aide issue des institutions financières internationales n'est pas identifiée. Il existe des informations sur les conditions de prêts. Il existe des informations internes disséminées sur des transferts effectués à des sociétés publiques et sur de futures dettes, mais ces informations ne sont pas rendues publiques.

Les études préliminaires n'ont pas permis l'analyse des raisons sous-jacentes à l'absence de suivi ou de transparence en matière de risque budgétaire chez les entités du secteur public. Le cas du Liberia suggère qu'une des raisons pourrait être l'absence de volonté ou de capacité politique à effectuer un suivi des informations et à les publier. Toutefois, il pourrait s'agir là d'un axe de progrès important dans les pays où le gouvernement joue un rôle prépondérant dans le secteur privé, ou là où il existe un risque aux échelons inférieurs du gouvernement.

3

COMMENT OBTENIR UNE INTERACTION AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE, LES PARLEMENTS ET LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

En principe, la transparence budgétaire et la participation efficace sont des concepts étroitement liés : une participation efficace est irréalisable sans une transparence adéquate. De même, les acteurs participant peuvent jouer un rôle dans la promotion des budgets et de la transparence budgétaire. En outre, un système de gestion des finances publiques ne peut pas bénéficier pleinement des avantages de la transparence sans une participation efficace, et sans des acteurs externes à l'Exécutif, prêts à se servir de l'information pour participer aux processus politiques et tenir responsable le pouvoir exécutif.

Cette troisième partie du rapport d'étape analyse des façons d'obtenir une interaction avec la société civile, les parlements et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Elle étudie en particulier :

- Les meilleures pratiques en Afrique et à l'étranger en matière de participation au budget ;
- La façon dont les gouvernements peuvent impliquer la société civile ;
- La façon dont les pouvoirs exécutifs peuvent impliquer les parlements ;
- Le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans l'établissement d'une transparence et d'une participation efficaces.

Cette partie examinera deux niveaux de bonnes pratiques concernant le pouvoir législatif et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC). Au premier niveau, il s'agit des réformes clés permettant ou non à l'institution d'assurer une transparence budgétaire efficace. Le deuxième niveau traite des pratiques au sein de ces institutions qui permettent l'engagement ou la participation des citoyens et de la société civile ou des organisations communautaires.

Le terrain qui a fait l'objet de cette recherche regorge d'exemples et dispose d'une documentation émergente importante. La discussion présentée ici ne représente qu'un aperçu de questions mises en lumière par les ressources d'étude de cas. Cette partie vise à servir de point de départ pour le programme de travaux de CABRI et de l'IBP sur la transparence et la participation. Plus de ressources et de discussions peuvent être consultées par exemple sur les sites

Internet de l'IBP (www.internationalbudget.org), de la « *Transparency and Accountability Initiative* » (www.transparency-initiative.org), du « *Governance and Social Development Resource Centre* » (www.gsdr.org) et de l'« *Institute for Development Studies, Governance Research Programme* » (<http://www.ids.ac.uk/idsresearch/governance>).

Définir la participation

Dans le cadre de ce rapport, la participation est définie comme : l'engagement et la participation efficaces des institutions de supervision (ou surveillance) et des acteurs au processus et au cycle budgétaires. Les principaux acteurs de ces derniers sont les assemblées législatives, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et la société civile. Tandis que les médias représentent un quatrième pilier important du processus participatif, la portée de cette partie ne permet pas de décrire leur rôle en détail.

La documentation disponible catégorise la participation soit comme *une participation consultative*, soit comme *une participation renforcée*. La première est celle où le gouvernement offre aux citoyens et à leurs représentants des occasions de se faire entendre, sans garantie qu'aucune attention ne soit prêtée à cette participation. Dans le deuxième cas, les participants sont investis de pouvoirs décisionnaires et bénéficient d'une influence, comme par exemple en ayant des représentants citoyens au sein des conseils d'administration, et qui supervisent la prestation locale des services publics (Fölscher, 2011). Dans sa définition d'un engagement efficace ou significatif, cette partie penche vers ce dernier type de participation, il demande, voire même que les acteurs participants soient investis de pouvoirs décisionnaires en tant que tels.

Avantages de la participation

De l'amélioration de la bonne gouvernance à la réduction de la corruption, les bénéfices et avantages de la participation ont été étudiés en profondeur. Du fait que le budget permet une revue complète des activités du gouvernement, la participation d'acteurs de surveillance au processus et au cycle budgétaires est une pierre d'angle de l'amélioration des

politiques et de la création d'institutions responsables (Menocal et Sharma, 2008). La responsabilisation peut être soit horizontale (engagement des acteurs étatiques comme le parlement) ou verticale (les citoyens jouent un rôle direct pour tenir responsables les pouvoirs). Les élections par exemple sont la voie institutionnelle courante par laquelle la responsabilisation verticale est instaurée.

McNeil et Mumvuma (2006), avancent qu'une participation efficace peut mener à l'amélioration de la prestation des services publics et à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Cela est également vrai car la participation efficace de ces acteurs variés peut entraîner une contribution qualitative plus importante au processus et à la formulation budgétaires. D'autres auteurs confirment qu'une participation efficace peut mener à un meilleur alignement sur la stratégie de réduction de la pauvreté d'un pays, d'où une élaboration du budget en faveur des populations défavorisées grâce à l'engagement des parties prenantes. Certains soutiennent aussi que la participation au processus et au cycle budgétaires permet l'amélioration de l'efficacité des activités et de la répartition (Wehner, Broms et coll., 2007). Cela édifie par la suite la confiance dans ces institutions. À long terme, la participation efficace est un élément important pour créer une démocratie dynamique.

Une participation efficace requiert différents préalables qui ont été analysés en détail.

- La diversité politique et un État démocratique stable sont un préalable nécessaire à une participation efficace. Par exemple, cela, entre autres, garantit que les parlements représentent un électorat diversifié ainsi que des partis politiques variés.
- Le fondement juridique et institutionnel de la participation et de l'engagement est nécessaire. Par exemple, une constitution qui détaille les rôles effectifs du parlement et de la société civile procure une base légale à l'efficacité de la participation.
- La présence d'une société civile mobilisée et engagée est mentionnée comme préalable à la participation efficace.
- Une capacité sophistiquée au niveau du gouvernement d'ouvrir le dialogue avec la société civile et les acteurs de supervision est nécessaire. Cela requiert des responsables budgétaires et les fonctionnaires du gouvernement de posséder les compétences de gestion analytique et politique utiles pour canaliser les contributions de ces acteurs de surveillance vers la réactivité.
- La liberté des médias est aussi mentionnée en tant que préalable à l'engagement de la société civile en particulier.

Risques associés à la participation

Il est vrai que la participation pose certains risques. L'un d'eux est l'augmentation des dépenses (Wingast *et coll.*, in Wehner, Broms et coll. (2007)). La saisie institutionnelle, par laquelle les élites ou les groupes les mieux organisés ont plus de poids pour tirer profit du budget, présente également un risque (Heimans, 2002). Pareillement, l'érosion de la légitimité des institutions démocratiques établies comme les parlements est un autre risque à prendre en compte. En ce sens, la représentativité, l'indépendance, le besoin de transparence et de responsabilisation s'applique également à ces institutions et acteurs de surveillance et à l'instauration de mécanismes participatifs en général.

Les risques peuvent toutefois être atténués grâce à une conception institutionnelle appropriée, à l'instauration de freins et de contrepoids et au respect des règles. Les règles d'un processus par exemple peuvent gérer efficacement les risques budgétaires. Lorsque les budgets sont le fruit de décisions explicites imposées, ne se contentent pas simplement de satisfaire les demandes de dépenses, sont déterminés avant de prendre les décisions relatives aux dépenses individuelles et sont viables à moyen terme et au-delà, intégrer les contributions des citoyens au budget parlementaire n'engendre pas un risque budgétaire (Wehner, 2007).

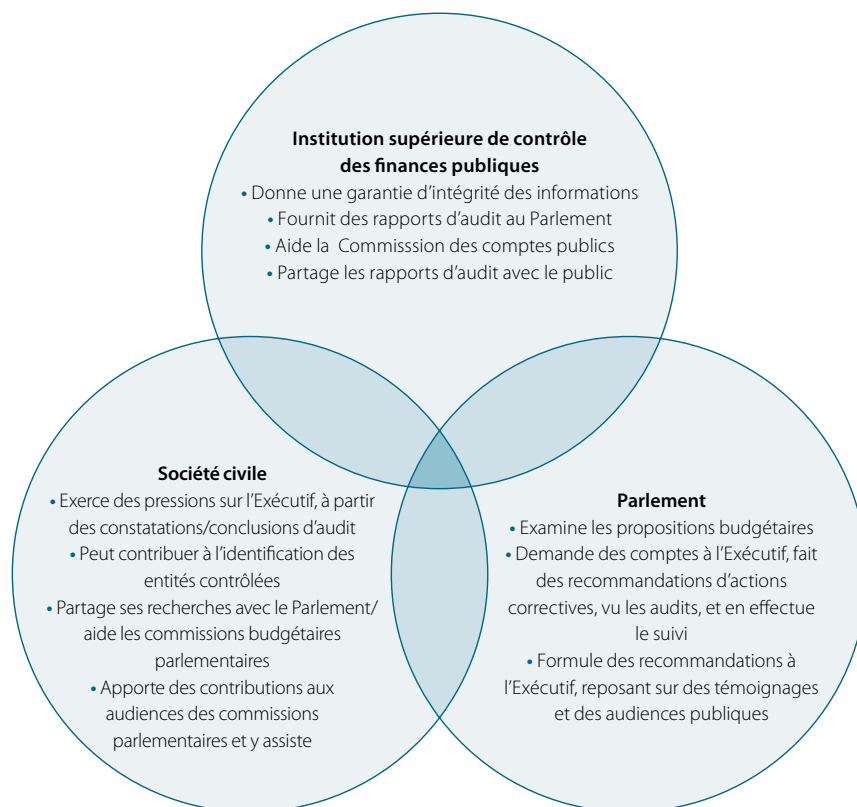
Participation au processus budgétaire en Afrique

Comme cela est illustré dans l'analyse ci-dessus, la participation des citoyens au cycle budgétaire en Afrique est à la traîne par rapport aux autres régions et elle reste généralement très faible. Dans le monde, les opportunités significatives qui s'offrent à la participation du public se produisent lors de l'approbation des budgets par le parlement. En Afrique cependant, cette partie du cycle budgétaire est souvent faible et fermée au public. Parallèlement, l'engagement entre les institutions supérieures de contrôle et les citoyens et leurs organisations reste très limité.

Au regard de l'importance de la participation efficace en vue de rendre la transparence efficace, cette partie cherche à illustrer les bonnes pratiques en Afrique, particulièrement par rapport au parlement, aux ISC et aux citoyens directement avec le pouvoir exécutif du gouvernement. Le graphique à la page suivante retrace certaines des relations étudiées dans cette partie. Néanmoins, il est important de noter que différentes approches fonctionnent dans différents contextes nationaux et qu'il existe des relations complexes et multiples entre ces acteurs.

Les discussions ci-dessous examinent ces relations de manière plus approfondie.

Figure 15 : Relations entre les institutions de supervision



PROGRÈS FACILES EN FAVEUR DE L'ENGAGEMENT EFFICACE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Les ISC jouent un rôle clé dans la transparence budgétaire : elles apportent l'assurance de l'intégrité des informations financières, et de la conformité du pouvoir exécutif aux règles du processus budgétaire. Lorsqu'une ISC contrôle également la performance, son rôle central est élargi à l'apport d'informations supplémentaires non financières au cycle budgétaire, souvent essentielles pour l'efficacité des systèmes d'élaboration de budget pour la performance de programmes. Ces systèmes sont eux-mêmes des moteurs potentiels de l'amélioration de la transparence et de la participation.

Dans l'ensemble, l'engagement efficace des ISC dans le processus budgétaire a pour effet de consolider le rôle de la supervision parlementaire de la mise en œuvre du budget, et ainsi de consolider la responsabilisation. Lorsque le système de contrôle externe est revêtu d'un pouvoir juridique pour prélever des amendes auprès des auditeurs, la communication routinière de ses rapports auprès des pouvoirs législatifs peut tout de même contribuer à l'amélioration des processus législatifs pour l'exécution des dépenses pour une année quelconque. Bien qu'une

ISC efficace soit nécessaire à la responsabilisation, elle est insuffisante. La responsabilisation dépend également de l'existence d'acteurs qui se serviront de données d'audit améliorées et opportunes pour tenir le pouvoir exécutif responsable de ses actions.

Cette partie relève les préoccupations et les bonnes pratiques émergentes concernant les ISC en Afrique. Elle puise ses ressources dans les études de cas et d'autres revues de la documentation disponible entreprises pour la rédaction du présent rapport, ainsi que dans le rapport de contribution de l'AFROSAI (AFROSAI 2010) sur le Rapport d'étape de CABRI, de l'AFROSAI et de l'ATAF sur la bonne gouvernance financière (2010). Ce rapport a identifié des actions nécessaires au pouvoir exécutif et aux ISC dans l'objectif de renforcer les ISC en Afrique ; le degré auquel le renforcement des pratiques de contrôle externe dépend de l'amélioration de la gestion des finances publiques par le pouvoir exécutif est remarquable. Les priorités recensées par l'AFROSAI sont résumées ci-dessous .

Changement des pratiques au sein du pouvoir exécutif :

- *Cadre d'information financière* : Des cadres adaptés d'information financière doivent être fournis et appliqués, incluant un calendrier de rapports clair pour les entités gouvernementales.

- *Coordination des fonctions* : Une coordination plus efficace doit être instaurée afin d'améliorer les fonctions et les relations entre les ISC et les autres institutions contribuant à la responsabilisation.
- *Obligation de rendre compte (ou responsabilisation)* : Des mécanismes clairs de rapports doivent être mis en place pour les ISC afin de les tenir responsables de s'acquitter efficacement de leurs fonctions.
- *Indépendance juridique, financière et administrative des ISC* : Les gouvernements doivent promouvoir la mise en place et le fonctionnement indépendants des ISC. Cette indépendance se veut juridique, financière et administrative. Cela signifie que les ISC doivent pouvoir désigner leur personnel, sélectionner et mener les contrôles et diffuser les rapports sans abus d'influence de la part du pouvoir exécutif.
- *Mécanismes de suivi* : Des mécanismes efficaces doivent être mis en place afin de permettre le suivi régulier des recommandations formulées par les ISC et le Parlement ainsi que par ses organes de surveillance. Cela exige que les ISC aient la liberté d'effectuer le suivi des problèmes signalés dans le passé.
- *Compte-rendu* : Les rapports des ISC doivent être publiés et diffusés dans les délais dans leur forme d'origine, avec des résumés et des interprétations supplémentaires si nécessaire. Il faut noter que dans les exemples de bonnes pratiques émergentes fournis ci-dessous, certaines ISC ont pris l'initiative de publier leurs rapports directement.

Amélioration des pratiques des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques :

- *Communication et gestion des parties prenantes* : Les ISC doivent encourager la sensibilisation du public et des parties prenantes clés concernant le rôle et la fonction des ISC et des parutions de rapports d'audit.
- *Capacités des ISC et adhésion aux normes de l'INTOSAI* : Les ISC doivent avoir des mécanismes formalisés assurant la formation continue du personnel. Les ISC doivent s'efforcer de mettre en œuvre les normes de l'INTOSAI applicables – en accord avec leur mandat et la législation nationale – et mesurer leurs propres performances et lignes de conduite d'audit par rapport aux normes. Ce processus doit être complété par des manuels de contrôle pratiques et documentés, des systèmes de contrôle qualité en fonctionnement en vue de l'évaluation continue des travaux de contrôle, et une meilleure utilisation des outils informatiques existants.

L'étude des bonnes pratiques émergentes ci-dessous illustre la façon dont les pays ou les ISC individuelles ont commencé à mettre en œuvre ces priorités de l'AFROSAI. Elle se penche

tout d'abord sur le renforcement au cœur des ISC et ensuite sur les bonnes pratiques d'engagement des ISC auprès des pouvoirs législatifs, des citoyens et de la société civile, l'une des priorités de l'AFROSAI.

RENFORCER LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

Assurer l'indépendance juridique, administrative et financière des ISC

Pour conduire leurs travaux efficacement, les ISC ont besoin d'être indépendantes du pouvoir exécutif ; elles doivent par exemple être capables de remplir leur mandat sans l'influence de ce dernier. Cela implique une indépendance juridique, financière et administrative.

Plusieurs pays africains ont fait des progrès importants dans le domaine de l'indépendance juridique des ISC au cours de la dernière décennie. Au Rwanda par exemple, on a constaté l'amélioration du fonctionnement des ISC. Le Bureau du Contrôleur général a été établi par la loi en 1998. La Constitution de 2003 lui a donné son indépendance et a fait passer son statut de branche du pouvoir judiciaire à institution indépendante répondant devant le parlement.

Comme nous l'avons discuté dans la partie précédente, plusieurs pays africains sont confrontés à des défis, non pas au niveau du respect de l'indépendance des ISC, mais plutôt au niveau de la clarté des rôles et responsabilités des différentes agences de contrôle. La boîte ci-dessous décrit les différences entre le modèle de Westminster et le modèle juridictionnel qui se trouve habituellement dans les pays ayant hérité d'une administration européenne.

Encadré 2 : Comparaison : système de Westminster ou système juridictionnel

Dans le modèle juridictionnel, l'institution de contrôle, ou Cour des comptes, bénéficie d'un statut judiciaire, et, l'engagement du parlement permet un vote formel pour l'exécution du budget. Dans ce modèle, les fonctionnaires du gouvernement sont personnellement tenus responsables de toute transaction illégale. L'ISC juge si un comptable public concerné est passable de s'être écarté du règlement, afin d'imposer une peine. Dans ce système, les rapports d'audit des agences individuelles ne sont pas diffusés auprès des pouvoirs législatifs. Au lieu de cela, l'ISC prend des mesures selon les conclusions de l'audit. Toutefois, l'ISC présente aux pouvoirs législatifs un rapport sur les comptes nationaux fondé en partie sur les conclusions de l'audit des agences individuelles et sur d'autres conclusions à l'issue de revues par l'ISC. Dans certains pays, la Cour des comptes peut faire partie de la Cour suprême, auquel cas elle peut ne pas bénéficier du même degré d'autonomie que si elle était indépendante des autres cours.

Dans le modèle de Westminster, l'ISC a généralement un dirigeant puissant, qui ne peut être démis de ses fonctions que sur l'accord du parlement. L'ISC rend une décision quant à l'intégrité des informations financières et à la conformité au règlement, et elle émet des recommandations sur la façon d'améliorer les dépenses publiques. Dans ce modèle, le parlement est la principale audience de l'Auditeur général. Le parlement compte sur des rapports d'audit de haute qualité pour exercer un contrôle efficace. Ce modèle requiert l'existence d'un parlement efficace afin de garantir que les départements assurent le suivi des résultats d'audit.

Wehner, Bromsalle *et coll.* (2007); Ramkumar (2008)

Le droit public doit énoncer l'indépendance, le mandat et le calendrier de rapport des ISC. Ces points doivent être reliés au calendrier de rapports financiers du gouvernement au sein d'un cycle budgétaire. De plus, les ISC doivent s'assurer que leur structure soit efficace et leur permette de remplir leur mandat.

- Le Ghana est un bon exemple de la mise en place efficace de structures, de rapports et de responsabilités face à la loi. La loi prévoit le mandat et la responsabilité de présentation de rapports du Contrôleur général (CG). Le CG doit présenter le rapport d'audit au parlement dans les six mois suivant la fin de chaque exercice budgétaire. Le cadre juridique de la gestion des finances publiques au Ghana prévoit également des sanctions en cas de mauvaise administration financière. Cela inclut la responsabilité financière des fonctionnaires en cas de perte publique liée à leurs actions ou absence d'actions. Cela octroie des pouvoirs au processus d'audit et peut édifier la responsabilisation, mais cela n'a pas été considérablement utilisé.
- Au Sénégal, le dirigeant d'ISC ne peut être démis que par le pouvoir législatif ou judiciaire, ou bien, le pouvoir législatif ou judiciaire doit donner son consentement final avant sa démission. Les magistrats de l'ISC ne peuvent pas être démis, tout comme cela est le cas pour les magistrats d'autres cours et tribunaux. En droit, le choix des audits à entreprendre est à la discrétion de l'ISC. Le budget de l'ISC est déterminé par le pouvoir exécutif, mais le montant est inférieur aux besoins de l'ISC pour ses tâches.

Il est également important que l'ISC s'assure de rendre compte de ses propres pratiques et finances.

Instaurer des normes d'audit claires

Les ISC doivent viser à la mise en œuvre des normes applicables de l'INTOSAI, en accord avec leur mandat et la législation nationale, et elles doivent mesurer leur propre performance et contrôler les pratiques par rapport à ces normes. Par extension, cela signifie d'avoir des protocoles d'audit, des manuels et un système de contrôle de la qualité en place et qui fonctionnent. De nombreuses ISC ont recours

à des outils informatiques pour mener des audits de meilleure qualité et plus efficaces. La participation des ISC au sein des organisations internationales de pairs, comme l'AFROSAI et l'INTOSAI offre des opportunités d'amélioration continue des pratiques. Au Burkina Faso par exemple, on estime que l'amélioration de l'indicateur PEFA sur la qualité et la ponctualité des systèmes financiers annuels est due à l'adhésion de l'ISC à l'INTOSAI en 2007.

Garantir que l'ISC ait les compétences et les ressources financières pour conduire les audits

Même si les ISC sont indépendantes en théorie, ont des pratiques solides bien établies et adhèrent aux normes internationales, les audits seront inefficaces à moins que les ISC ne disposent des ressources financières adéquates. Dans certains pays, les ISC souffrent du manque de capacités, à la fois techniques et financières. L'une des façons de résoudre ce problème est de fournir à l'ISC un budget suffisant et indépendant afin qu'elle puisse mener à bien ses activités, sous la supervision du parlement. En Afrique du Sud, le Contrôleur général répond devant le parlement et fonctionne sur le principe de recouvrement des coûts auprès des clients, ce qui garantit un plus grand degré d'indépendance.

Mettre en place des mécanismes clairs de suivi des recommandations d'audit

Des mécanismes efficaces doivent être instaurés pour permettre le suivi régulier des recommandations par l'ISC et le parlement ainsi que ses commissions de supervision. Cela exige la liberté de suivre les problèmes signalés auparavant. Les bonnes pratiques requièrent également que le pouvoir exécutif rende compte systématiquement au parlement de la mise en œuvre des recommandations. Au Malawi par exemple, le pouvoir exécutif est censé soumettre un rapport annuel sur la mise en œuvre des recommandations. Dans la pratique néanmoins, ces rapports sont souvent indisponibles, incomplets ou remis en retard.

Établir des liens avec le parlement et le public

Les ISC peuvent améliorer l'efficacité des informations d'audit dans les systèmes de responsabilisation en encourageant des liens directs avec le public, et en élaborant une relation de soutien avec le parlement, en particulier avec les commissions chargées de la supervision lorsqu'elles existent.

En Afrique du Sud, l'Auditeur (le Contrôleur) général a reconnu à la fin des années 1990, qu'il était important que ses rapports soient accessibles au public. À l'époque, il avait investi dans l'instauration de cadres de rapports adhérent aux exigences juridiques et techniques des rapports d'audit, mais qui aideraient le public et les membres des pouvoirs législatifs nationaux et provinciaux à se servir des informations. Actuellement, le Contrôleur général rend les rapports d'audit

publics lors de leur soumission au parlement. Cela est accompagné d'une tournée dans toutes les provinces. L'Afrique du Sud est aussi un bon exemple de collaboration étroite entre l'ISC et les pouvoirs législatifs par le biais de la commission des comptes publics, où le personnel de l'ISC appuie la commission à temps plein.

Au Libéria, l'ISC a également commencé à publier ses rapports d'audit, suite aux retards persistants du traitement des rapports par les pouvoirs législatifs. Le Contrôleur général publie maintenant les rapports et diffuse un communiqué de presse le jour-même de la soumission des rapports aux pouvoirs législatifs. En outre, des copies des rapports d'audit sont distribuées aux organisations de la société civile et mises à disposition dans les écoles et bibliothèques municipales. Le Contrôleur général organise des forums ouverts dans différentes provinces et il invite les communautés à poser des questions et à partager leurs suggestions. Il a également mis en place une permanence téléphonique pouvant recevoir les appels des citoyens, et beaucoup des audits de l'ISC sont entrepris en réponse aux recommandations du public.

CONSOLIDER LA SUPERVISION LÉGISLATIVE DES DÉCISIONS BUDGÉTAIRES PRISES PAR L'EXÉCUTIF

Cette partie fournit un aperçu des questions clés liées au renforcement du fonctionnement essentiel des pouvoirs législatifs au sein du processus budgétaire, et aux pouvoirs législatifs/à l'engagement des citoyens. Elle se fonde sur la documentation existante et souligne brièvement certains exemples de pratiques des pouvoirs législatifs en Afrique.

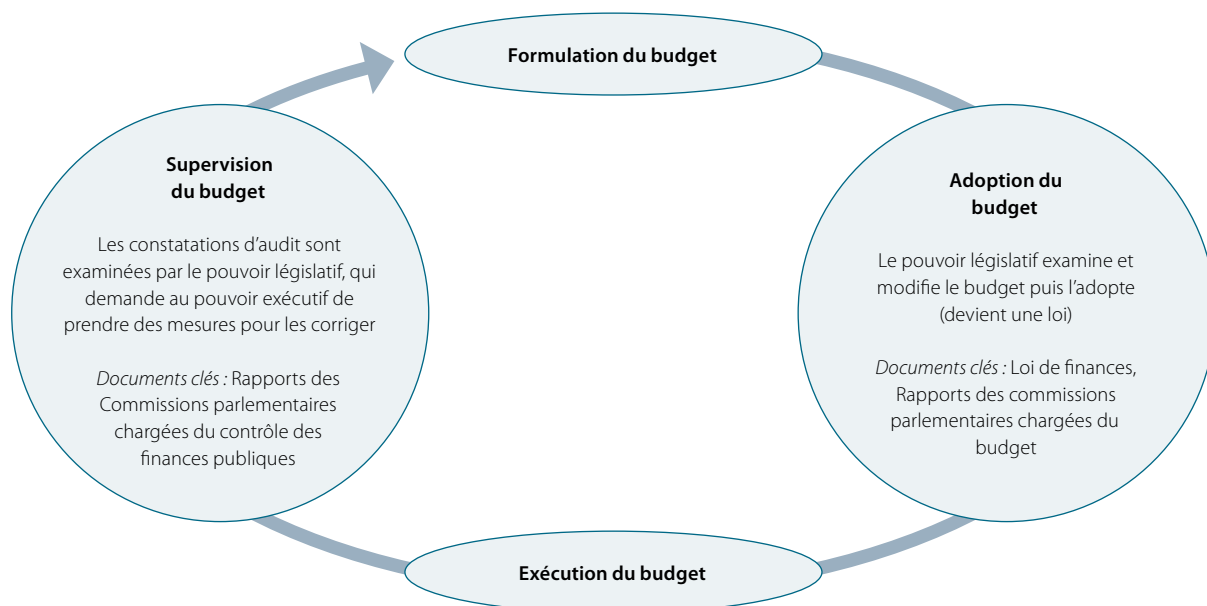
Le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire

Les assemblées législatives ont un rôle important à jouer dans le processus et le cycle budgétaires. Comme cela est décrit dans le tableau ci-dessous, la participation des pouvoirs législatifs au budget se fait grâce à deux points d'ancrage. Le premier est la phase d'approbation du budget et le deuxième est la supervision du budget. Toutefois, les parlements efficaces restent engagés dans les questions budgétaires tout au long de l'exercice budgétaire, par la revue des rapports de dépenses en cours d'exercice et en exigeant des justifications de la branche du pouvoir exécutif quant aux dépenses non-autorisées, irrégulières ou vaines et au gaspillage. Dans l'ensemble, les parlements peuvent représenter un contrepois face à la force du pouvoir exécutif, particulièrement dans les systèmes présidentiels. L'engagement efficace du parlement renforce à son tour l'engagement de la société civile.

Ce rôle peut adapter l'attention qu'il octroie à l'appropriation et à l'approbation du budget, et à la supervision du budget, selon le modèle de contrôle législatif et le contrôle ex-post. Schick (2003), décrit quatre scénarios d'élaboration du budget législatif.

- Un pouvoir législatif disposant de beaucoup d'informations, mais sans réelle influence sur l'élaboration du budget.
- Un pouvoir législatif ayant développé des capacités à part entière pour l'élaboration du budget, ce qui requiert une volonté politique forte et peut exacerber les conflits. Il se produit principalement dans les systèmes présidentiels.

Figure 16 : Points d'entrée de la participation du pouvoir législatif au processus budgétaire



Source : Adapté de l'ouvrage de Ramkumar (2008)

- Un pouvoir législatif qui oriente le contrôle parlementaire sur la performance du gouvernement et entraîne un accent marqué sur l'ex-post.
- Un pouvoir législatif optant pour un partenariat avec le gouvernement pour modeler le cadre et les budgets à moyen terme.

Les bonnes pratiques émergentes ci-dessous correspondent pour la plupart au troisième des quatre scénarios de Schick : des parlements qui, en « détenant les cordons de la bourse » et dans le cadre de leur contrôle du gouvernement, se concentrent sur la performance et les résultats du gouvernement. Néanmoins, on observe aussi des exemples de parlement ayant institué des mécanismes spécifiques afin d'avoir une voix plus claire pour influencer les cadres budgétaires et financiers à moyen terme.

Consolider le pouvoir législatif

Répartition des pouvoirs budgétaires entre les pouvoirs exécutif et législatif

Plusieurs aspects sont importants pour renforcer l'engagement du pouvoir législatif par rapport aux budgets. Le rapport de CABRI et de la EBD sur les pratiques et procédures budgétaires (CABRI et BaFD, 2008) a identifié le pouvoir de modifier le budget, les compétences budgétaires réversives (c.-à-d. ce qui se produit en droit lorsque le parlement n'approuve pas le budget d'ici le début de l'exercice budgétaire) et la flexibilité accordée en droit au pouvoir exécutif pour modifier le budget au cours de son exécution, comme des aspects essentiels déterminant le poids du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif dans le cadre de la prise de décisions budgétaires.

Le potentiel de changements législatifs apportés à la proposition de budget du pouvoir exécutif est déterminé par le droit. Dans le contexte africain, le poids du pouvoir législatif est limité de façon visiblement marquée par l'héritage administratif. Certaines assemblées législatives ne sont pas autorisées à accroître le déficit, tandis que de nombreux pays avec un héritage de type Westminster ne peuvent réduire que les postes budgétaires existants. Selon l'enquête 2008 réalisée conjointement par CABRI et l'OCDE sur les pratiques budgétaires, 19 des 26 pays africains interrogés interdisent certains types d'amendements (de modifications). Les assemblées législatives peuvent changer, mais cela requiert souvent des modifications de la constitution, ou des lois organiques, ce qui prend du temps. Elles peuvent gagner plus de poids dans leur engagement envers les budgets en assurant une plus grande transparence, en améliorant leurs processus internes et en utilisant mieux les pouvoirs existants (CABRI et BaFD, 2008).

Au Sénégal, la révision de la loi organique a prévu de renforcer la capacité du parlement à délibérer sur les

propositions du pouvoir exécutif. La transparence est imposée en ajoutant le service de la dette publique comme une dépense ordinaire, au lieu d'une annexe. Le format du budget a aussi été simplifié avec une division claire en deux parties : recettes et dépenses, incluant des prévisions budgétaires sur trois ans dans le cadre du CDMT qui permettent aux législateurs de mieux évaluer la direction que prend la politique budgétaire du Sénégal.

Les parlements peuvent aussi utiliser leurs pouvoirs législatifs pour légiférer en faveur de la transparence, comme cela s'est produit au Kenya et en Ouganda.

Garantir des processus internes efficaces relatifs aux questions budgétaires

L'efficacité parlementaire peut être grandement améliorée au sein des pouvoirs existants si le parlement définit un processus clair pour son propre contrôle du budget et pour la supervision de l'exercice en cours. Cela inclut l'instauration de commissions spécialisées, l'habilitation des commissions sectorielles à analyser les questions liées au budget et à la performance (au-delà de leur mandat de revoir les propositions législatives) et relier le contrôle ex-post au contrôle ex-ante. Observons plusieurs bonnes pratiques :

- **Promouvoir les commissions budgétaires multipartites au sein du parlement :** Différents systèmes de commissions existent dans le monde, dont certains peuvent contribuer grandement à l'efficacité du budget. L'Allemagne par exemple a adopté un système incluant un sous-comité d'audit faisant partie de la commission budgétaire composée de membres de tous les partis. En Nouvelle-Zélande, le contrôle d'audit est délégué à des comités ministériels pertinents ou à des commissions spécialisées des comptes publics. Au Royaume-Uni, la Commission des comptes publics interroge le comptable plutôt que le ministre concerné, car son mandat ne lui permet pas de remettre en question la politique mais uniquement son administration (Wehner, 2007). Dans de nombreux pays d'Afrique, en Ouganda, au Kenya et en Afrique du Sud par exemple, le choix d'une commission de contrôle séparée est étendu à des commissions spécialisées qui gèrent l'approbation de cadres macro-budgétaires et le budget au niveau global.

Pour que ces commissions fonctionnent efficacement, leur mandat doit être suffisamment vaste ; elles ne doivent pas dépendre du pouvoir exécutif et parlementaire ou du contrôle du parti en ce qui concerne le choix des sujets sur lesquels enquêter ; elles doivent être habilitées à émettre des recommandations et elles doivent avoir accès à un soutien technique et en recherche suffisant pour leur permettre de mener leurs travaux. Les bonnes pratiques incluent de publier leurs rapports et de tenir des audiences publiques.

Encadré 2 : Le comité budgétaire zambien

En 2002, le parlement a institué un comité permanent des évaluations. C'est la première fois que les assemblées législatives ont convoqué un comité spécialisé pour enquêter sur des questions budgétaires. L'une des premières initiatives de la commission a été de compiler un rapport vaste sur la réforme budgétaire, contenant aussi des recommandations pour renforcer la participation du parlement. La commission a invoqué les réformes suivantes :

- Un livre blanc sur les réformes budgétaires et faire preuve d'un engagement politique authentique au plus haut niveau.
- Le budget doit être soumis en octobre, trois mois avant le début de l'exercice budgétaire ;
- L'élaboration d'une documentation complémentaire à soumettre avec le budget ainsi qu'un lien clair entre budget et politique. Elle a également appelé à réviser le format du budget.
- Plusieurs étapes à court terme en vue d'améliorer le système de budget de trésorerie, incluant l'allongement progressif des périodes de libération de liquidités en vue de supprimer le budget de trésorerie et d'élaborer des règles pour assurer les versements selon les priorités budgétaires.

La commission a vivement conseillé au gouvernement d'observer le code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire et elle a annoncé l'ouverture de l'accès du public aux sessions de la commission au parlement. Elle a par ailleurs reconnu le besoin d'une unité parlementaire consacrée au budget.

Source : Fölscher (Ed) (2002)

- **Procurer le renforcement des capacités des commissions parlementaires et du parlement en général et les habiliter :** L'un des obstacles majeurs à l'engagement efficace du parlement est la faible capacité technique du parlement à s'engager dans le traitement des questions budgétaires. De nombreux parlements en Afrique (notamment l'Ouganda, le Kenya et l'Afrique du Sud) ont instauré, ou sont en train de le faire, des bureaux du budget, afin de régler ce problème. Dans le cas du Kenya par exemple, le ministère des Finances a appuyé un haut-fonctionnaire du budget pour lancer le bureau, en reconnaissance du bénéfice potentiel d'ensemble d'un contrôle parlementaire efficace. La stratégie de réforme publique du Rwanda rend aussi explicite le besoin de renforcer les capacités du parlement. Les parlements peuvent également puiser dans des capacités externes, comme la société civile. Cela peut être réalisé par le biais d'audiences publiques, ou par une demande directe de soutien à la recherche.

- **Définir un calendrier budgétaire réalisable et respecter un cycle budgétaire clair en faveur de l'engagement participatif.** Le calendrier budgétaire affecte directement le poids de l'engagement des assemblées législatives. Les directives de l'OCDE sur le budget et la transparence budgétaire déclarent que le délai minimum dont les parlements ont besoin pour réviser, commenter et approuver le budget efficacement est de trois mois. La loi 2012 sur la gestion des finances publiques au Kenya assure une juxtaposition plus fonctionnelle des calendriers du processus budgétaire parlementaire et exécutif.

Améliorer les flux d'informations vers le parlement

Enfin, la couverture et la qualité des flux d'informations représentent l'un des facteurs évidents de l'amélioration des capacités du parlement en vue de traiter les affaires budgétaires. En d'autres termes, sans une information fiable, dans les délais et de qualité, le parlement ne peut pas exercer ses pouvoirs de supervision. Par exemple, sans des rapports en cours d'exercice, le parlement ne serait pas en mesure de convoquer les membres de l'Exécutif à des audiences afin d'expliquer leurs déviations du budget. Outre les propositions budgétaires de l'Exécutif et les états financiers contrôlés, l'engagement parlementaire peut être amélioré en créant davantage de points d'entrée pour le parlement, comme un avant-projet budgétaire, une revue en milieu d'exercice et des rapports financiers en cours d'exercice.

FAÇONS DE FAIRE PARTICIPER LA SOCIÉTÉ CIVILE DE MANIÈRE PLUS EFFICACE

La société civile peut être impliquée par les institutions de contrôle constitutionnel, mais aussi au moyen d'une participation directe. Il existe de nombreux exemples d'organisations de la société civile se servant efficacement des informations budgétaires pour entreprendre des analyses budgétaires et un plaidoyer apparenté, pour retracer les dépenses publiques, surveiller la performance et entreprendre des contrôles sociaux (voir www.internationalbudget.org). La portée de la présente partie ne permet pas de détailler les différents types d'engagements, les conditions des engagements ni les défis ou les risques relatifs. Par conséquent, dans le but de présenter ici le sujet en tant que fondement à des travaux ultérieurs de CABRI, il suffira de souligner quelques exemples de bonnes pratiques émergentes.

Adapter l'information budgétaire afin de la rendre accessible au public

Au-delà de l'instauration d'une base juridique claire quant à l'accès du public à l'information, le gouvernement peut aider à

engager la société civile en fournissant des documents adaptés et accessibles au public. La réactivité de la société civile en sera accrue. L'un des documents budgétaires essentiels mesuré par l'Indice sur le budget ouvert est la publication d'un Budget des citoyens. Ceux-ci sont publiés dans beaucoup de pays, notamment le Malawi, le Nigéria, l'Afrique du Sud, le Ghana, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et le Rwanda.

Le Rwanda est un bon exemple de la façon d'élaborer un Budget des citoyens. Le premier document a été rédigé en 2009. Trop technique pour un public élargi, il a tout de même fourni un point de départ pour impliquer les citoyens. Après consultation des organisations de la société civile, la deuxième édition en 2010 est bien mieux adaptée. L'une des améliorations les plus importantes du guide est l'ajout d'une grande partie sur la façon dont les citoyens peuvent s'impliquer dans l'élaboration et le suivi du budget national. Elle inclut des façons de s'impliquer au niveau du gouvernement central et des autorités locales : par exemple, par le biais de groupes de travail sectoriels, de journées de responsabilisation budgétaire, de contrats de performance et de participation de la société civile. Le guide a été traduit en Kinyarwanda, en français et en anglais. Le Budget des citoyens manque cependant toujours d'informations sur l'enveloppe budgétaire globale, ce qui rend difficile de comprendre les attributions et les compromis.

Instaurer un accès clair du public aux lois relatives à l'information

En plus de l'amélioration des politiques proactives en matière de transparence, l'établissement d'une base juridique claire pour l'accès du public à l'information est essentiel si l'on souhaite habiliter la société civile et lui permettre de participer au processus budgétaire. De nombreux pays d'Afrique ont mis en place de telles lois, notamment le Sénégal et l'Afrique du Sud. À nouveau, la mise en œuvre représente un défi. Au Sénégal, l'Agence de l'information de l'État a été créée pour tenter de combler le vide entre la loi et sa mise en œuvre. Sa vision est de donner à tous les citoyens les moyens d'accéder à l'information et de répondre aux critères de performance du gouvernement et des dirigeants dans le cadre des informations relatives à la prise de décision. Une attitude ouverte quant aux structures et aux fonctions du gouvernement est également nécessaire en vue de mener à l'engagement efficace de la société civile.

Décentraliser l'élaboration du budget et la planification

Bien que le bon engagement de la société civile ne soit pas limité qu'au niveau local, un grand nombre de bons exemples d'engagement constructif se produit à ce niveau. À cet égard, la décentralisation de l'élaboration du budget et de la planification peut générer des progrès importants en ce qui

concerne l'engagement des acteurs locaux. Au cours des deux dernières décennies, plusieurs pays africains ont mis en place la décentralisation budgétaire, ce qui a fait place à une meilleure interaction entre les gouvernements prestataires de services et leurs clients. L'Afrique du Sud par exemple a instauré un système de lois municipales accordant aux citoyens locaux le droit de participer à la prise de décision et obligeant les autorités locales à engager la participation des citoyens et à fournir des informations, surtout concernant les recettes, les dépenses et les investissements de capitaux. Le Rwanda a mis au point des concepts de participation locale similaires permettant l'implication de la communauté sur la base de termes comme les « Gacaca » (tribunal communautaire) ou « Ubudehe » (assistance communautaire) (Matovu, 2011). Au Kenya, dès le milieu des années 2000, le CDMT a commencé à fournir une base à une interaction plus significative entre les organisations de la société civile et les assemblées législatives (Claassens, 2005). La loi kényane sur la gestion des finances publiques prévoit aussi la participation au niveau régional tout au long du processus budgétaire. En Tanzanie, le système de décentralisation permet la participation importante des communautés locales dans l'élaboration des plans et des budgets locaux.

En Ouganda, la constitution procure une base constitutionnelle claire à la gouvernance décentralisée. Cela garantit la participation du peuple et le contrôle démocratique de la prise de décision et crée un espace clair pour la participation civile : « Chaque citoyen ougandais bénéficie du droit de participer aux affaires gouvernementales, à titre individuel ou par le biais de ses représentants ». Il existe un guide intitulé « *General Guide on the Local Governance Budget Process for District and Urban Authorities, NGOs, CBOS and civil society* » (Guide général sur le processus budgétaire de la gouvernance locale destiné aux districts et à l'administration urbaine, aux ONG, aux organisations communautaires et à la société civile). Le processus inclut la sensibilisation communautaire, des travaux du comité technique, la création de documents de cadre budgétaire, des conférences budgétaires, des travaux supplémentaires du comité et enfin, l'approbation du conseil (Matovu, 2011). Les mécanismes existants de participation publique au budget incluent des groupes de travail sectoriels, des séminaires budgétaires au niveau des autorités locales, la préparation de documents de cadre budgétaire ainsi que la révision des dépenses publiques et des réunions des groupes consultatifs (Claassens, 2005).

Bien que la décentralisation budgétaire produise de nombreux défis, notamment concernant la façon de changer le comportement des fonctionnaires locaux pour permettre une participation efficace, la première étape est d'apporter les changements constitutionnels et juridiques nécessaires. Les premières leçons semblent toutefois pointer vers l'importance du renforcement des capacités au sein de l'État afin de gérer la participation et d'assurer la réactivité.

Impliquer les citoyens dans l'obligation de rendre compte

Au-delà du Budget des citoyens, le pouvoir exécutif peut aussi nettement améliorer la responsabilisation, en fournissant aux communautés locales les informations budgétaires communiquées aux prestataires de services importants.

En Ouganda par exemple, une enquête de suivi des dépenses a montré qu'entre 1991 et 1995, en moyenne seulement 13% des bourses annuelles d'études avaient atteint les écoles primaires. Le reste avait été soit détourné soit utilisé à des fins sans lien direct à l'éducation. Cela a poussé les autorités à entreprendre plusieurs initiatives pour accroître la transparence et la responsabilisation. Le gouvernement central a commencé à rendre publics tous les transferts de fonds vers les districts et a exigé des écoles et des bureaux de district d'afficher les informations sur les transferts reçus. Les conséquences de ces efforts se sont avérées extraordinaires lorsque l'enquête a été répétée en 1999 ; elle a trouvé que les écoles recevaient alors plus de 90% du financement qui leur était alloué dans le budget (Sundet, 2004 in Ramkumar, 2008).

Dans le passé, l'Ouganda impliquait la société civile dans le suivi de la mise en œuvre du plan d'action pour l'éradication de la pauvreté et des dépenses du fonds de lutte contre la pauvreté. Au départ, seules les organisations de la société civile bien organisées (comme le Réseau ougandais sur la dette : « Uganda Debt Network ») effectuaient un suivi, mais plus tard, cela a été élargi aux organisations communautaires. À son paroxysme, le suivi des dépenses du fonds de lutte contre la pauvreté a été effectué dans 13 districts par les organisations de la société civile, et a augmenté le flux d'information au sein du gouvernement. Les organisations de la société civile ont contrebalancé les informations officielles et apporté des informations qualitatives supplémentaires – par exemple par rapport à la mise en œuvre des projets de travaux publics et la qualité des services. Plus tard, les communautés ont aussi été intégrées par le biais des comités du fonds de lutte contre la pauvreté et grâce à la publication régulière des versements mensuels du gouvernement central aux districts.

ANNEXE 1 : TABLEAUX DE DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES

Données 1 de l'annexe : Performances des pays par type de données budgétaires, par région (IBO 2010)

	Prévisions budgétaires	Dépenses effectives en cours	Prévisions à moyen terme	Dépenses des exercices précédents
Botswana	59,48	0,00	50,00	91,70
Égypte	53,65	80,10	0,00	83,35
Ghana	65,30	16,70	72,17	73,40
Kenya	49,26	60,10	44,50	70,05
Liberia	53,65	80,10	0,00	41,65
Malawi	47,83	60,00	66,67	61,65
Namibie	59,48	13,40	83,33	76,70
Nigeria	23,22	50,00	0,00	1,65
Rwanda	0,00	0,00	0,00	5,00
Afrique du Sud	88,43	100,00	94,50	93,35
Soudan	0,00	0,00	0,00	5,00
Tanzanie	45,00	63,40	5,50	70,05
Ouganda	53,65	40,00	66,67	73,45
Zambie	47,83	6,60	0,00	40,00
Région anglophone	46,20	40,74	34,52	56,21
Algérie	0,00	0,00	0,00	0,00
Burkina Faso	0,00	40,10	0,00	0,00
Cameroun	0,00	0,00	0,00	0,00
Tchad	0,00	0,00	0,00	0,00
République démocratique du Congo	0,00	16,70	0,00	0,00
Guinée Équatoriale	0,00	0,00	0,00	0,00
Mali	46,43	13,40	22,17	63,35
Maroc	44,78	16,70	5,50	46,65
Niger	0,00	0,00	0,00	0,00
Sénégal	0,00	16,60	0,00	0,00
Région francophone	9,12	10,35	2,77	11,00
Angola	41,96	0,00	0,00	51,65
Mozambique	44,87	0,00	33,33	50,00
São Tomé & Príncipe	0,00	0,00	0,00	0,00
Région lusophone	28,94	0,00	11,11	33,88

Données 2 de l'annexe : Résultats moyens par type d'activités financières et par région (IBO, 2010)

	Macro- budgétaire	Emprunt	Recettes	Dépenses	Activités extraordi- naires/liées au risque financier	Transferts Inter- gouver- nementaux	Informations des donateurs	Transferts des entreprises publiques
Région anglophone	33,83	48,07	54,38	45,73	17,97	57,29	54,93	47,64
Botswana	20,00	61,17	66,65	48,33	33,44	67,00	100,00	67,00
Égypte	26,80	78,00	74,53	47,53	11,00	67,00	0,00	67,00
Ghana	46,60	50,17	70,59	60,10	40,56	67,00	100,00	67,00
Kenya	26,60	78,00	64,76	50,00	11,11	33,00	67,00	33,00
Liberia	40,00	27,83	56,94	48,33	0,00	67,00	67,00	33,00
Malawi	26,80	44,50	68,71	55,00	18,44	100,00	100,00	33,00
Namibie	26,60	72,33	66,71	60,03	29,67	67,00	67,00	100,00
Nigeria	26,80	11,00	21,59	15,85	0,00	33,00	0,00	67,00
Rwanda	20,00	0,00	3,94	4,98	11,11	0,00	0,00	0,00
Afrique du Sud	93,40	100,00	98,06	94,20	66,78	100,00	67,00	100,00
Soudan	0,00	0,00	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tanzanie	20,00	50,00	62,82	56,75	0,00	67,00	67,00	67,00
Ouganda	46,60	61,17	66,76	57,48	22,11	67,00	67,00	0,00
Zambie	53,40	38,83	39,24	36,65	7,33	67,00	67,00	33,00
Région francophone	4,00	5,55	10,19	8,66	2,58	10,00	10,00	10,00
Algérie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Burkina Faso	0,00	0,00	11,76	5,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Cameroun	6,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tchad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
République démocratique du Congo	0,00	0,00	0,00	4,18	0,00	0,00	0,00	0,00
Guinée Équatoriale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mali	20,00	16,67	35,29	50,80	0,00	67,00	100,00	67,00
Maroc	13,40	38,83	54,88	20,75	25,78	33,00	0,00	33,00
Niger	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sénégal	0,00	0,00	0,00	5,80	0,00	0,00	0,00	0,00
Région lusophone	8,87	27,72	28,80	16,37	3,67	22,00	33,33	22,00
Angola	13,20	33,17	39,29	26,65	7,33	33,00	0,00	33,00
Mozambique	13,40	50,00	47,12	22,45	3,67	33,00	100,00	33,00
São Tomé & Príncipe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Moyenne de toutes les régions	20,01	30,06	35,17	28,74	10,68	35,85	35,89	30,85

ANNEXE 2 : CODIFICATION DU QUESTIONNAIRE DE L'IBO ET DES INDICATEURS PEFA

Enquête du budget ouvert

Numéro de la question	Type d'activité budgétaire	Statut de l'information	Informations non financières	Utilité	Désagrégation	Respect des délais (actualité)	Exhaustivité	Citoyens	Assemblées législatives	ISC
1	Dép.	EB (Exercice budgétaire)	0	1	0	0	0	0	0	0
2	Dép.	EB	0	1	0	0	0	0	0	0
3	Dép.	EB	0	1	0	0	0	0	0	0
4	Dép.	EB	0	1	0	0	0	0	0	0
5	Dép.	CDMT	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Dép.	CDMT	0	1	0	0	0	0	0	0
7	Rec.	EB	0	1	0	0	0	0	0	0
8	Rec.	EB	0	1	0	0	0	0	0	0
9	Rec.	CDMT	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Rec.	CDMT	0	1	0	0	0	0	0	0
11	Emp.	EB	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Dép.	EB	0	0	0	0	0	0	0	0
13	Emp.	EB	0	1	0	0	0	0	0	0
14	Macro-Budgétaire	EB	0	1	0	0	0	0	0	0
15	Macro-Budgétaire	0	Hypothèses	1	0	0	0	0	0	0
16	Dép.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
17	Rec.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
18	Dép.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
19	Dép.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
20	Dép.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
21	Dép.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
22	Dép.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
23	Dép.	Antérieures	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Dép.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
25	Dép.	Antérieures	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Dép.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
27	Rec.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
28	Rec.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0
29	Rec.	Antérieures	0	0	1	0	0	0	0	0
30	Rec.	Antérieures	0	0	0	0	0	0	0	0
31	Rec.	Antérieures	0	1	0	0	0	0	0	0

Numéro de la question	Type d'activité budgétaire	Statut de l'information	Informations non financières	Utilité	Désagrégation	Respect des délais (actualité)	Exhaustivité	Citoyens	Assemblées législatives	ISC
32	Rec.	Antérieures	0	0	0	0	0	0	0	0
33	Emp.	Antérieures	0	0	0	0	0	0	0	0
34	Emp.	Antérieures	0	0	0	0	0	0	0	0
35	Extraordinaires	EB	0	0	0	1	0	0	0	0
36	Transferts IG	EB	0	0	0	1	0	0	0	0
37	Transferts EP	EB	0	0	0	1	0	0	0	0
38	Extraordinaires	EB	0	0	0	1	0	0	0	0
39	Extraordinaires	EB	0	0	0	1	0	0	0	0
40	Extraordinaires	EB	0	0	0	1	0	0	0	0
41	Dép.	Antérieures	0	0	0	1	0	0	0	0
42	Extraordinaires	EB	0	0	0	1	0	0	0	0
43	Extraordinaires	CDMT	0	0	0	1	0	0	0	0
44	Donateur	EB	0	1	0	0	0	0	0	0
45	Extraordinaires	EB	0	0	0	1	0	0	0	0
46	Rec.	EB	0	0	0	0	0	0	0	0
47	Dép.	EB	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Dép.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
49	Dép.	CDMT	Politique	1	0	0	0	0	0	0
50	Dép.	0	Informations sur les performances	1	0	0	0	0	0	0
51	Dép.	0	Informations sur les performances	1	0	0	0	0	0	0
52	Dép.	0	Informations sur les performances	1	0	0	0	0	0	0
53	Dép.	0	Informations sur les performances	1	0	0	0	0	0	0
54	Dép.	0	Informations sur les performances	1	0	0	0	0	0	0
55	Dép.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
56	Rec.	0	Hypothèses	1	0	0	0	0	0	0
57	Rec.	0	Hypothèses	1	0	0	0	0	0	0
58	Donateur	0	Hypothèses	1	0	0	0	0	0	0
59	Donateur	0	Hypothèses	1	0	0	0	0	0	0
60	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
61	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
62	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
63	Accès	0	0	0	0	0	1	0	0	0
64	Accès	0	0	0	0	0	1	0	0	0
65	Accès	0	0	0	0	0	1	0	0	0
66	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
67	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
68	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
69	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
70	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
71	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
72	Macro-Budgétaire	0	0	0	0	0	0	0	0	0
73	0	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
74	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
75	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
76	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
77	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
78	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0

Numéro de la question	Type d'activité budgétaire	Statut de l'information	Informations non financières	Utilité	Désagrégation	Respect des délais (actualité)	Exhaustivité	Citoyens	Assemblées législatives	ISC
79	Dép.	EB	0	0	0	0	0	0	1	0
80	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
81	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
82	Dép.	ECE (Effectives en cours d'exercice)	0	0	1	0	0	0	0	0
83	Dép.	ECE	0	0	0	1	0	0	0	0
84	Dép.	ECE	0	1	0	0	0	0	0	0
85	Dép.	ECE	0	1	0	0	0	0	0	0
86	Rec.	ECE	0	1	1	0	0	0	0	0
87	Rec.	ECE	0	0	0	1	0	0	0	0
88	Rec.	ECE	0	1	0	0	0	0	0	0
89	Emp.	ECE	0	0	0	0	0	0	0	0
90	Emp.	ECE	0	1	0	0	0	0	0	0
91	Dép.	ECE	0	0	1	0	0	0	0	0
92	Macro-Budgétaire	EB	0	1	1	0	0	0	0	0
93	Dép.	EB	0	0	1	0	0	0	0	0
94	Dép.	ECE	0	1	0	0	0	0	0	0
95	Rec.	ECE	0	0	1	0	0	0	0	0
96	Dép.	0	0	0	0	0	0	0	1	0
97	Dép.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
98	Dép.	0	0	0	0	0	0	0	1	0
99	Dép.	0	0	0	0	0	0	0	1	0
100	Dép.	0	0	0	0	0	0	0	1	0
101	0	Antérieures	0	0	1	0	0	0	0	0
102	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
103	Dép.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
104	Dép.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
105	Rec.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
106	Macro-Budgétaire	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
107	Dép.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
108	Dép.	0	Informations sur les performances	1	0	0	0	0	0	0
109	Dép.	0	Politique	1	0	0	0	0	0	0
110	Extraordinaires	Antérieures	0	0	0	0	0	0	0	0
111	Dép.	0	0	0	1	0	0	0	0	1
112	Dép.	0	0	0	1	0	0	0	0	1
113	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
114	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
115	Extraordinaires	0	0	0	0	1	0	0	0	1
116	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
117	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
118	Dép.	0	0	0	0	1	0	0	0	1
119	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
120	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
121	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
122	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
123	Dép.	0	0	0	0	1	0	0	1	1

Indicateurs PEFA

	Indicateur	Principal ou composante	Exactitude des rapports budgétaires	Appui l'exactitude	Utilité	Évaluation PEFA de la transparence publique	Exhaustivité du budget	Respect des délais des informations budgétaires	Type de l'information	Statut de l'information	Pouvoir législatif	Audit
Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	PI-1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	PI-2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels,	PI-2(i)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années	PI-2(ii)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	PI-3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	PI-4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses (exprimé en pourcentage des dépenses réelles totales pour l'exercice budgétaire correspondant) et toute variation récente du stock	PI-4(i)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	PI-4(ii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Classification du budget	PI-5	1	0	0	1	0	0	0	Dép.	0	0	0
Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	PI-6	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	PI-7	1	0	0	0	0	0	0	Dép.	0	0	0
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires	PI-7(i)	0	0	0	0	0	1	0	Extraordi- naires	0	0	0
(ii) Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires	PI-7(ii)	0	0	0	0	0	1	0	Donateur	0	0	0
Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	PI-8	1	0	0	1	0	0	0	Transferts IG	0	0	0

	Indicateur	Principal ou composante	Exactitude des rapports budgétaires	Appui l'exactitude	Utilité	Évaluation PEFA de la transparence publique	Exhaustivité du budget	Respect des délais des informations budgétaires	Type de l'information	Statut de l'information	Pouvoir législatif	Audit
(i) Systèmes transparents et basés sur des règles pour l'affectation horizontale entre les administrations décentralisées des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance de l'administration centrale (affectation prévue dans le budget et affectation réelle)	PI-8(i)	0	0	0	1	0	0	0	Transferts IG	0	0	0
(ii) La communication en temps voulu d'informations fiables par l'administration centrale aux administrations décentralisées sur leurs dotations budgétaires pour l'exercice à venir	PI-8(ii)	0	0	1	0	0	0	1	Transferts IG	0	0	0
(iii) Mesure dans laquelle les informations budgétaires consolidées (concernant au moins les recettes et les dépenses) sont collectées et rapportées au niveau de l'administration générale selon les catégories sectorielles	PI-8(iii)	0	0	0	1	0	1	0	Transferts IG	ECE	0	0
Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	PI-9	1	0	0	0	0	0	0	Extraordinaires	0	0	0
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	PI-9(i)	0	0	0	0	0	1	0	Extraordinaires	ECE	0	0
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.	PI-9(ii)	0	0	0	0	0	1	0	Extraordinaires	ECE	0	0
Accès du public aux principales informations budgétaires	PI-10	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	PI-11	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	PI-11(i)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
(ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques au processus de préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document)	PI-11(ii)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années)	PI-11(iii)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	PI-12	1	0	0	0	0	0	0	Macro-budgétaire	CDMT	0	0

	Indicateur	Principal ou composante	Exactitude des rapports budgétaires	Appui l'exactitude	Utilité	Évaluation PEFA de la transparence publique	Exhaustivité du budget	Respect des délais des informations budgétaires	Type de l'information	Statut de l'information	Pouvoir législatif	Audit
(i) Préparation des prévisions budgétaires pluriannuelles et allocations fonctionnelles des fonds publics	PI-12(i)	0	0	0	0	0	0	0	Macro-budgétaire	CDMT	0	0
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	PI-12(ii)	0	0	0	0	0	0	0	Emprunt	0	0	0
(iii) Existence de stratégies sectorielles, assorties d'états pluriannuels des coûts des dépenses de fonctionnement et d'investissement	PI-12(iii)	0	0	1	1	0	0	0	Dép.	CDMT	0	0
(iv) Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme	PI-12(iv)	0	0	1	0	0	0	0	Dép.	CDMT	0	0
Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	PI-13	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	PI-13(i)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	PI-13(ii)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	PI-13(iii)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	PI-14	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	PI-14(i)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration	PI-14(ii)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes	PI-14(iii)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	PI-15	1	0	1	0	0	0	0	Rec.	0	0	0
(i) Le taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)	PI-15(i)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière	PI-15(ii)	0	0	0	0	0	0	0	Rec.	ECE	0	0

	Indicateur	Principal ou composante	Exactitude des rapports budgétaires	Appui l'exactitude	Utilité	Évaluation PEFA de la transparence publique	Exhaustivité du budget	Respect des délais des informations budgétaires	Type de l'information	Statut de l'information	Pouvoir législatif	Audit
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	PI-15(iii)	0	0	1	0	0	0	1	Rec.	ECE	0	0
Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	PI-16	1	1	0	0	0	0	0	Macro-budgétaire	ECE	0	0
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	PI-16(i)	0	0	0	0	0	0	0	Macro-budgétaire	ECE	0	0
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	PI-16(ii)	0	0	0	0	0	0	0	Dép.	ECE	0	0
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	PI-16(iii)	0	0	0	0	0	0	0	Dép.	ECE	0	0
Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	PI-17	1	0	1	0	0	0	0	Emprunt	ECE	0	0
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports s'y rapportant	PI-17(i)	0	1	1	0	0	0	0	Emprunt	0	0	0
(ii) État de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	PI-17(ii)	0	0	0	0	0	0	0	Macro-budgétaire	0	0	0
(iii) Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties	PI-17(iii)	0	0	0	0	0	1	0	Emprunt	0	0	0
Efficacité des contrôles des états de paie	PI-18	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	PI-18(i)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	PI-18(ii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	PI-18(iii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	PI-18(iv)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	PI-19	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics	PI-19(i)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

	Indicateur	Principal ou composante	Exactitude des rapports budgétaires	Appui l'exactitude	Utilité	Évaluation PEFA de la transparence publique	Exhaustivité du budget	Respect des délais des informations budgétaires	Type de l'information	Statut de l'information	Pouvoir législatif	Audit
(ii) Étendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle	PI-19(ii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	PI-19(iii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanismes de dépôt de plaintes	PI-19(b)	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire	PI-19(b)(i)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence	PI-19(b)(ii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun	PI-19(b)(iii)	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0
(iv) Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés	PI-19(b)(iv)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	PI-20	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	PI-20(i)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne	PI-20(ii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	PI-20(iii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Efficacité du système de vérification interne	PI-21	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	PI-21(i)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	PI-21(ii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	PI-21(iii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	PI-22	1	0	1	0	0	0	0	0	ECE	0	0
(i) Régularité du rapprochement bancaire	PI-22(i)	0	0	1	0	0	0	1	0	ECE	0	0

	Indicateur	Principal ou composante	Exactitude des rapports budgétaires	Appui l'exactitude	Utilité	Évaluation PEFA de la transparence publique	Exhaustivité du budget	Respect des délais des informations budgétaires	Type de l'information	Statut de l'information	Pouvoir législatif	Audit
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	PI-22(ii)	0	0	1	0	0	0	1	0	ECE	0	0
Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	PI-23	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	PI-24	1	0	1	0	0	0	0	Dép.	ECE	0	0
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	PI-24(i)	0	0	1	1	0	1	0	Dép.	ECE	0	0
(ii) Émission dans les délais des rapports	PI-24(ii)	0	0	1	0	0	0	1	Dép.	ECE	0	0
(iii) Qualité de l'information	PI-24(iii)	0	1	1	0	0	0	0	Dép.	ECE	0	0
Qualité et respect des délais des états financiers annuels	PI-25	1	0	1	0	0	0	0	Dép.	passées	0	1
(i) État complet des états financiers	PI-25(i)	0	0	1	1	0	0	0	Dép.	passées	0	1
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	PI-25(ii)	0	0	1	0	0	0	1	Dép.	passées	0	1
(iii) Les normes comptables utilisées	PI-25(iii)	0	0	1	1	0	0	0	Dép.	0	0	1
Étendue, nature et suivi de la vérification externe	PI-26	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	PI-26(i)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	PI-26(ii)	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	PI-26(iii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	PI-27	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
(i) Portée de l'examen par le parlement	PI-27(i)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	PI-27(ii)	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget	PI-27(iii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	PI-27(iv)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0

	Indicateur	Principal ou composante	Exactitude des rapports budgétaires	Appui l'exactitude	Utilité	Évaluation PEFA de la transparence publique	Exhaustivité du budget	Respect des délais des informations budgétaires	Type de l'information	Statut de l'information	Pouvoir législatif	Audit
Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	PI-28	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	PI-28(i)	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1
(ii) Ampleur des audits effectués par le parlement concernant les principales conclusions	PI-28(ii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'Exécutif	PI-28(iii)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D-1	1	0	0	0	0	1	0	Donateur	EB	0	0
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement (ou une autre institution d'approbation équivalente)	D-1(i)	0	1	0	0	0	1	0	Donateur	EB	0	0
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D-1(ii)	0	0	1	0	0	1	0	Donateur	EB	0	0
Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	D-2	1	0	1	0	0	1	0	Donateur	0	0	0
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	D-2(i)	0	0	1	0	0	1	0	Donateur	EB	0	0
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D-2(ii)	0	0	1	0	0	1	0	Donateur	ECE	0	0
Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D-3	1	0	1	0	0	1	0	Donateur	0	0	0

ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE

- AFROSAI (Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) (2010) *Report on External Audit: Input paper for the Joint Good Financial Governance Research Project* (Rapport sur l'audit externe : document de réflexion pour la recherche conjointe sur la bonne gouvernance financière). Pretoria : AFROSAI.
- Alt, J, et D, Lassen (2003), *Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries* (Transparence budgétaire et résultats des politiques en matière de finances publiques dans les pays de l'OCDE), Paris, OCDE, Document de travail de l'unité de recherche de politique économique, N° 2003-2.
- Arbatli, E, et J, Escolano (2012), *Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings* (Transparence et performances en matière de finances publiques et notations de crédits), Washington, DC, FMI, Document de travail 12/156.
- CABRI & EbfD (2008) *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique*. Pretoria: CABRI/EBfD.
- CABRI, AFROSAI, *et coll.*, (2010), *Un rapport d'activité sur la bonne gouvernance financière en Afrique*. Pretoria: CABRI.
- Campos, E, et S, Pradhan (1995), *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes* (Institutions budgétaires et résultats des dépenses), Document de travail 1641 de recherche politique de la Washington DC : Banque Mondiale.
- Claassens, M, ed, (2005), *Budget transparency and participation II: nine African case studies* (Transparence budgétaire et participation II: neuf études de cas africaines) Cape Town, Idasa.
- Dabla-Norris, E, R, Allen *et coll.*, (2010), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries* (Institutions budgétaires et performance des finances publiques dans les pays à faible revenu) (Document de travail du FMI 10/80). Washington, DC : FMI.
- Darbishire, H (2010), *Proactive Transparency: The future of the right to information?* Transparence proactive : l'avenir du droit à l'information) Washington, DC, Institut de la Banque mondiale, Governance Working Paper Series (Série de documents de travail sur la gouvernance).
- 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 ?) Le Secrétariat PEFA.
- De Renzio, P, et V, Kroth (2011), *Transparency and Participation in Public Financial Management: What do Budget Laws say?* (Transparence et participation à la gestion des finances publiques : que disent les lois de finances) Washington, DC, IBP, Notes de recherche N° 1, septembre 2011.
- Drabek, Z, et W, Payne (2001), *The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment* (L'impact de la transparence sur l'investissement direct étranger), Genève, Organisation mondiale du commerce, Staff Working Paper ERAD-99-02.
- Fölscher, A, ed, (2002), *Budget Transparency and Participation: 5 African Case Studies* (Transparence budgétaire et participation : 5 études de cas africaines), Idasa, Cape Town, Idasa.
- Hameed, F, (2005), *Fiscal Transparency and Economic Outcomes* (Transparence des finances publiques et résultats économiques), Washington, DC, FMI, Document de travail 05/225.
- Heimans, J, (2002), *Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy recommendation for key stakeholders* (Renforcement de la participation à la gestion des dépenses publiques : recommandations stratégiques pour les principales parties prenantes), Paris, Centre de développement de l'OCDE, Policy Brief (Document de politique générale) N°22.
- Matovu, G, (2011), *New Participatory Instruments in Local Governance: Cases from Rwanda, South Africa and Uganda* (Nouveaux instruments participatifs dans le cadre de l'administration locale : les cas du Rwanda, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda), Cardiff, Secrétariat du Commonwealth, Document présenté lors du Colloque de recherche du Commonwealth sur l'administration locale, à Cardiff, au Royaume-Uni, du 13 au 15 mars 2011.
- Premchand, A, (2001), *Fiscal Transparency and Accountability* (Transparence des finances publiques et obligation de rendre compte), Document préparé pour un atelier sur la gestion des finances publiques et de l'obligation de rendre compte, UNPAN

(Le Réseau d'informations en ligne de l'Organisation des Nations Unies pour les Institutions régionales de renforcement des capacités en administration et en finances publiques).

- Ramkumar, V, (2008), *Our Money Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures* (Notre argent, notre responsabilité: un guide des citoyens pour contrôler les dépenses publiques), Washington, DC, International Budget Partnership (Partenariat budgétaire international).
- Schick, A, (2003), *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?* (Les parlements nationaux peuvent-ils retrouver une place prépondérante dans la politique budgétaire) Journal de l'OCDE sur la budgétisation 1(3) : 15 à 42.
- Von Hagen, J, (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities* (Procédures de budgétisation et de performances budgétaires au sein des communautés européennes) La Haye, Commission européenne, Document économique, N° 96.
- Wehner, J, K, Broms, et coll., (2007), *Strengthening Legislative Financial Scrutiny in Developing countries* (Renforcement de l'examen des finances publiques par le parlement dans les pays en développement), Rapport préparé pour le ministère britannique du Développement international (DFID).

DOCUMENTS NATIONAUX PRINCIPAUX ET SECONDAIRES CONSULTÉS POUR LES REVUES DOCUMENTAIRES NATIONALES PAR PAYS

Burkina Faso

- Fonds de développement africain, PNUD & Banque africaine de développement, Profil pays de gouvernance (Juillet 2005).
- La Banque mondiale, *Burkina Faso – The budget as centerpiece of PRSP implementation* (Burkina Faso – Le budget en tant que clou de la mise en œuvre du CSLP)– Examen des dépenses publiques, juin 2005.
- FMI – Burkina Faso: *Report on the Observance of Standards and Codes* (Rapport sur le respect (l'observation) des normes et des codes) – Module de transparence des finances publiques, juillet 2002.
- Mesure de la Performance du système de gestion des finances publiques au Burkina Faso, selon la méthodologie PEFA, Juin 2010.
- Mesure de la Performance du système de gestion des finances publiques au Burkina Faso, selon la méthodologie PEFA, Avril 2007.

Égypte

- Briefing note on aid & budget transparency initiatives* (Note d'information sur les initiatives relatives à l'aide et à la transparence budgétaire) pour le Secrétariat du Commonwealth, 9 septembre 2011, <http://www.thecommonwealth.org/files/240227/FileName/CommSecBriefingNote.pdf>
- CIPE, 2009, *Freedom of Information and Transparency in Egypt* (Liberté de l'information et de la transparence en Égypte), <http://www.right2info.org/resources/publications/egypt-foi-and-transparency>
- Van Zyl, A (2012) *How to build transparency, accountability and participation in fragile states* (Comment établir la transparence, la responsabilisation et la participation dans les États fragiles), Open Budgets Blog (Blogue des budgets ouverts), <http://openbudgetsblog.org/2012/08/06/how-to-build-budget-transparency-accountability-and-participation-in-fragile-states/#more-1308>
- European Union / Egypt Action Plan (Union européenne / Plan d'action de l'Égypte), 2007, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/egypt_enp_ap_final_en.pdf
- General Budget and other budget documents of the Arab Republic of Egypt* (Document général du budget et autres documents budgétaires de la République arabe d'Égypte), <http://www.mof.gov.eg/english/pages/statistics.aspx>
- Banque mondiale, 2009, *Public Expenditure Review in Ministry of Agriculture and Land Reclamation* (Examen des dépenses publiques du Ministère de l'Agriculture et de la mise en valeur des terres).
- FMI, 2006 et 2008, République arabe d'Égypte, *Article IV Consultation* (Consultation de l'article IV) – Rapport du personnel.

Liberia

- 3 Budget Transparency Fairy tales: Afghanistan, Liberia and Mongolia* (3 contes de fées en matière de transparence budgétaire : l'Afghanistan, le Liberia et la Mongolie), Open Budgets Blog (Blogue des budgets ouverts), <http://openbudgetsblog.org/2010/10/21/3-budget-transparency-fairy-tales-afghanistan-liberia-and-mongolia/>
- Front Page Africa (L'Afrique à la Une) : 27 septembre 2012, *Where is the Budget? Lack of Transparency, Accountability Raising Questions* (Où est le budget? Manque de transparence, questions à soulever sur l'obligation de rendre compte), www.frontpageafricaonline.com

Masud, H (2010), *Is there hope for Budget Transparency* (Existe-t-il un espoir de transparence budgétaire ?), Open Budget Initiative (Initiative sur le budget ouvert), IBP.

The Abridged Budget Framework Paper (Document-cadre abrégé du Budget), 2011, ministère des Finances du Liberia.

De Renzio, P, et V, Kroth, *Transparency and Participation in Public Financial Management: What do Budget Laws say?* (Transparence et participation à la gestion des finances publiques : qu'en disent les lois de finances) Washington, DC, IBP, Notes de recherche N° 1, septembre 2011.

Initiative pour la transparence des industries extractives du Liberia, <http://www.leiti.org.lr>

Ministère des Finances, Initiative du budget ouvert, Site Web sur le budget, <https://sites.google.com/a/mopea.gov.lr/mtef-budget/home>

Ministère des Finances, Projet de budget 2012, Draft Public Sector Investment Plan, Quarter Three Outturns FY 12 and other primary budget documents (Projet de plan d'investissement du secteur public- Résultats d'exécution du 3e trimestre de l'exercice 2012 et autres principaux documents budgétaires), <https://sites.google.com/a/mopea.gov.lr/mtef-budget/home/key-documents-1>

Banque mondiale, Revues 2009, 2008 sur la gestion des finances publiques et de la responsabilité financière, Rapport N° 43282-LR.

Rwanda

FMI, Rwanda: Rapport sur le respect des normes et des codes – Transparence des finances publiques (Juillet 2003).

FMI, Rwanda: Rapport sur le respect des normes et des codes – Comptabilité et audit (Juin 2008).

ODI, Bruno Versailles, *Budget Strengthening Initiatives* (Initiatives du renforcement du budget), Country Learning notes (Notes d'apprentissage par pays), *Rwanda: Transparency and the Citizen's Guide to the Budget* (Rwanda : Transparence et le guide des Citoyens pour s'informer sur le budget) (Avril 2012).

ODI, Bruno Versailles, *Budget Strengthening Initiatives* (Initiatives du renforcement du budget), Country Learning notes (Notes d'apprentissage par pays), *Rwanda: Budgeting and Planning process* (Rwanda : Processus budgétaires et de planification) (Avril 2012).

ODI, Bruno Versailles, *Budget Strengthening Initiatives* (Initiatives du renforcement du budget), Country Learning notes (Notes d'apprentissage par pays), *Rwanda: Legal and institutional frameworks for public financial management* (Rwanda : cadres juridiques et institutionnels relatifs à la gestion des finances publiques) (Avril 2012).

EBfD, 2008 à 2011 country strategy paper (Document de stratégie-pays) : Rwanda.

CE, Délégation de la CE au Rwanda, Rapport final ; *Assessment of the ministry of Finance and Economic Planning* (Évaluation du ministère des Finances et de la Planification Économique) (28 avril 2010).

FMI, Rwanda 2010 *Article IV, Consultation and First Review under the Policy Support Instrument* (Consultation de l'article IV et premier examen au titre de l'instrument d'appui à la politique), Rapport du personnel, Note d'information publique et communiqué de presse sur les discussions du conseil d'administration et déclaration par le Directeur exécutif pour le Rwanda (Janvier 2011).

Joint Budget Support Review, Ministry of Finance and Economic Planning, Budget Support Harmonization Group (Revue commune d'appui au budget, Ministère des Finances et de la Planification Économique, Groupe d'harmonisation chargé de l'appui budgétaire) (Mai 2010).

République du Rwanda, Country Financial Accountability Assessment (CFAA), Juin 2005.

Gouvernement du Rwanda, Évaluation selon la méthodologie Dépenses publiques et responsabilité financière, Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (Juin 2008).

Gouvernement du Rwanda, Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques, Rapport final (Novembre 2010).

République de Rwanda, ministère des Finances et de la Planification économique, GdR, Stratégie de réforme de la GFP (2008 à 2012), Août 2008.

Sénégal

Capturing Movement at the Margins: Senegal's efforts at Budget Transparency Reform, Projet, Linda Beck (Université de Columbia/ Université du Maine- Farmington), E,H Seydou Nourour Toure (Insitut Fondamental d'Afrique Noire Cheikh Anta Diop (IFAN-CAD), Aliou Faye (Ministère de l'Économie et des Finances, Sénégal).

Cadre de Mesure de la Performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, Rapport sur la seconde évaluation du système de la GFP, rapport final, 30 juin 2011.

République du Sénégal, Évaluation pays sur la responsabilité financière, Novembre 2003, Région Afrique, Unité des services opérationnels de la qualité et des connaissances, Gestion financière, document de la Banque mondiale.

Afrique du Sud

Fölscher A, W, Krafchik and I, Shapiro; *Fiscal Transparency and Participation in the Budget Process in South Africa* (Transparence des finances publiques et participation au processus budgétaire), Institute for Democracy in South Africa (Institut pour la démocratie en Afrique du Sud), 2001.

Razzano, G, (2012), *Transparency in South Africa* (Transparence en Afrique du Sud), The Open Democracy Advice Centre.

Friedman, S (à paraître), Budget Transparency in South Africa, Its Origins, Sources of Sustainance and Success (Transparence budgétaire en Afrique du Sud : ses origines, sources de subsistance et réussites, article préparé pour l'Open Budget Partnership.

Trésor (Trésorerie nationale), divers exercices, examens budgétaires, prévisions des dépenses nationales, Budget des citoyens, propositions de recettes, rapports en cours d'exercice, Déclaration de politique budgétaire à moyen terme, www.treasury.gov.za

Gouvernement d'Afrique du Sud, 2009, Loi n°9 de 2009 sur la procédure de modification des projets de loi de finances et affaires connexes (*Money Bills Amendment Procedure and Related Matters Act 9 of 2009*), et Loi de 1999 sur la gestion des Finances publiques).

Verwey, L, K Lefko-Everett et M Ahmed et M Zumisa, 2009, *Parliament, the Budget and Poverty in South Africa* (Le parlement, le budget et la pauvreté en Afrique du Sud), Idasa, Cape Town.

Uganda

Uganda Poverty Status Report, Ministry of Finance, Planning and Economic Development (Bilan sur la pauvreté en Ouganda, Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique), mai 2012.

Financial Management and Accountability Programme Strategy Document 2006/7 to 2011/12 (Document de stratégie 2006/2007 à 2011/2012 du programme de gestion financière et de responsabilisation), ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique, 2006.

Public Financial Management Performance Report (Cadre de mesure de la performance de gestion des finances publiques), 2008, Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique, 2006.

FMI, 1999, Rapport de transparence des finances publiques sur le respect des normes et des codes (*Fiscal Transparency Report on the Observance of Standards and Codes*), <http://www.imf.org/external/np/rosc/uga/index.htm>

Office de l'Auditeur général de l'Ouganda, PEFA, "Lite" *Public Expenditure and Financial Accountability* (Dépenses publiques et responsabilité financière « allégées »), 2008.

Ministère des Finances, de la Planification et du Développement Économique et le DFID, 2001, *The Allocative Budget Process and the Work of Sector Working Groups* (Le processus de répartition du budget et les travaux des groupes de travail sectoriels), Rapport non publié.

CABRI Secrétariat

c/o National Treasury
240 Madiba Street
Private Bag X115
Pretoria, 0001
South Africa

Tél: +27 12 315 5229

Fax: +27 12 315 5108

www.cabri-sbo.org