

Perspectives de la gouvernance financière en Afrique

GESTION EFFICACE DES FINANCES PUBLIQUES
EN VUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Février 2018

AFRICAIN financier PROGRÈS CONTRÔLE GOUVERNANCE BUDGET SUPÉRIEUR CAPACITÉ INTÉGRATION TRANSPARENCE



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT



THE AFRICAN CAPACITY
BUILDING FOUNDATION

FONDATION POUR LE RENFORCEMENT
DES CAPACITÉS EN AFRIQUE

Ce rapport est une production conjointe de la Banque africaine de développement (BAD) et de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF).

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement les vues officielles de la Banque africaine de développement, de ses conseils d'administration ou des pays qu'ils représentent ; de l'ACBF, de son Conseil d'administration ou de son Conseil des Gouverneurs

Ce rapport, ainsi que toutes les données et cartes incluses, sont sans préjudice du statut ou de la souveraineté sur tout territoire, de la délimitation des frontières et des frontières internationales, et du nom de tout territoire, ville ou zone

ISBN: 978-1-77937-101-0
EAN: 9781779371010

Vous pouvez copier, télécharger ou imprimer ce document pour votre propre usage, et vous pouvez inclure des extraits de cette publication dans vos documents, présentations, blogs, sites Web et supports pédagogiques, sous réserve de mentionner la BAD et l'ACBF comme sources et propriétaires de ceux-ci.

© Banque africaine de développement, Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (2018).

SOMMAIRE

Avant-propos	v
Préface	vi
Remerciements	vii
Abréviations	viii
APERÇU GÉNÉRAL	1
Pourquoi l'Afrique a besoin de Perspectives de la gouvernance financière en Afrique	1
Principaux résultats	2
Principales recommandations	3
CHAPITRE 1 : L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE	6
Architecture de l'influence	6
Modèles de pouvoir	10
Facilitateurs du changement et dissidents vis-à-vis du changement	11
Conclusion	17
CHAPITRE 2 : PROCESSUS ET SYSTÈMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	20
Processus de gestion des finances publiques	20
Systèmes de gestion des finances publiques	22
Conclusion	25
CHAPITRE 3 : PERFORMANCES DES PAYS : INSTANTANÉS DES PERFORMANCES ET TENDANCES	28
Gouvernance budgétaire	29
Gouvernance des recettes	32
Marchés publics	34
Contrôles internes	37
Contrôle externe	41
Conclusion	45
CHAPITRE 4 : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS POUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	48
Définitions	48
État du renforcement des capacités pour la gestion des finances publiques	48
Conclusion	50
Perspectives d'avenir	50
Annexe 1 Les cinq principales dimensions et les cinq variables de la gouvernance	56
Annexe 2 Cadre conceptuel et méthodologie de PGFA	57
Annexe 3 Brèves descriptions des sources de données secondaires	63
Annexe 4 Indicateurs de la gouvernance financière de PGFA	65
Références	70

Figures

Figure 1.1 Diagramme des quadrants de la cartographie des parties prenantes	7
Figure 2.1 Le processus budgétaire	20
Figure 3.1 Aperçu des performances de la gouvernance budgétaire dans les 10 pays pilotes de PGFA	30
Figure 3.2 Tendances de la gouvernance budgétaire dans les 10 pays pilotes de PGFA	30
Figure 3.3 Aperçu des performances de la gouvernance des recettes dans les 10 pays pilotes de PGFA	32
Figure 3.4 Tendances de la gouvernance des recettes dans les 10 pays pilotes de PGFA	33
Figure 3.5 Aperçu des performances des marchés publics dans les 10 pays pilotes de PGFA	35
Figure 3.6 Tendances des marchés publics dans les 10 pays pilotes de PGFA	36
Figure 3.7 Aperçu des performances des contrôles internes dans les 10 pays pilotes de PGFA	39
Figure 3.8 Tendances des contrôles internes dans les 10 pays pilotes de PGFA	39
Figure 3.9 Aperçu des performances de l'audit externe dans les 10 pays pilotes de PGFA	42
Figure 3.10 Tendances de l'audit externe dans les 10 pays pilotes de PGFA	43

Tableaux

Tableau 1.1 Facilitateurs et dissidents sélectionnés selon la dimension de la gouvernance financière	12
Tableau 3.1 Matrice de mesure de la gouvernance financière	28
Tableau A2.1 Les différences entre les approches conventionnelles et celles de nouvelle génération pour évaluer la gouvernance financière	57
Tableau A2.2. Phases, composantes, étapes et acteurs institutionnels de la gestion des finances publiques	59
Tableau A3.1 Données de l'Indice d'intégrité globale pour le pays X	63
Tableau A3.2 Échantillon de questions PEFA	63
Tableau A3.3 Échantillon de questions de l'enquête sur le Budget ouvert	64

Encadrés

Encadré 0.1 La mission et l'objectif stratégique de Perspectives	1
Encadré 2.1 Avantages d'une enquête de suivi des dépenses publiques	24

■ AVANT-PROPOS

Cette première édition de *Perspectives de la gouvernance financière en Afrique* permet de mieux comprendre l'état des réformes de la gouvernance des finances publiques en Afrique et de voir comment les politiques et les arrangements institutionnels pourraient être améliorés au fil du temps pour offrir des avantages à différents niveaux. Elle sert à enrichir notre compréhension de la gestion des finances publiques (GFP) et des contributions à une bonne gouvernance financière, dans le but de réduire la pauvreté et d'impulser une croissance économique durable et inclusive comme objectifs à long terme des politiques publiques.

Perspectives montrent que les centres de pouvoir ont un impact décisif sur la performance de la GFP et la viabilité des réformes. Ces centres de pouvoir sont souvent liés aux forces politiques dominantes.

Comprendre quels éléments spécifiques du parti au pouvoir et du gouvernement sont intéressés par les questions de GFP est une condition préalable pour changer les finances d'un pays. Dans plusieurs cas, le parti politique dominant et le gouvernement se sont lancés dans un important programme de réforme de la GFP, qui a eu un impact clairement visible, comme en témoignent les tendances positives de la gouvernance financière révélées par les données de tendance. L'influence s'exerce par des canaux à la fois formels et informels, ce qui devrait être pris en compte dans la stratégie de toute intervention visant à poursuivre les réformes de la GFP, afin d'identifier clairement les centres de pouvoir et à quel niveau ils se situent. L'objectif est d'obtenir l'appui de ces centres de pouvoir, étape cruciale pour la mise en œuvre de nouvelles réformes dans la gouvernance financière. Travailler avec les parties prenantes qui occupent ces

postes et obtenir leur appui pour la réforme de la GFP est une des clés du succès.

Des efforts de réforme plus importants doivent être déployés pour faire de la bonne gouvernance financière un phénomène durable à long terme. Le défi consiste à concevoir des stratégies pour mettre en œuvre la réforme sans aliéner les centres de pouvoir, ni provoquer de résistance de leur part, ce qui pourrait compromettre toute tentative de réforme. Le paradoxe est le suivant : à court terme, il est important de travailler avec les centres de pouvoir pour assurer un appui politique et institutionnel aux réformes de la GFP. Mais à long terme, il est nécessaire d'exercer des contrôles compensatoires sur ces centres de pouvoir afin de garantir qu'une bonne gouvernance financière est intégrée dans l'architecture financière et ne dépend pas des changements pouvant survenir dans la situation politique.

La mise en place de mécanismes de responsabilité efficaces dans les systèmes de GFP nécessite non seulement des institutions externes de contrôle et de réglementation, mais aussi des mécanismes et des procédures internes dans les systèmes de GFP et au sein des ministères, départements et institutions gouvernementales. Les deux sont essentiels pour garantir la responsabilité, la transparence et le suivi des activités financières, en permettant un contrôle efficace et en vérifiant le risque de mauvaise utilisation des fonds ou de mauvaise application des procédures administratives. Tous les maillons du système de GFP doivent fonctionner de manière efficace et efficiente, depuis la formulation et la planification jusqu'à la mise en œuvre et la pratique, en passant par la supervision et le suivi/la comptabilité, afin d'assurer un niveau élevé de bonne gouvernance financière.

Emmanuel Nnadozie

Secrétaire Exécutif

Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique

■ PRÉFACE

Cette édition de *Perspectives de la gouvernance financière en Afrique* (PGFA), avec pour thème « Gestion efficace des finances publiques en vue du développement durable », est un nouveau rapport-phare destiné à enrichir la compréhension de la gestion des finances publiques et la contribution de cette gestion à la bonne gouvernance, dans le but ultime de réduire la pauvreté et d'impulser une croissance économique durable et inclusive. Elle complète les indicateurs quantitatifs par une analyse qualitative afin de montrer les tendances dans le temps et d'expliquer les moteurs du changement dans la gouvernance financière dans les pays pilotes couverts.

Cette livraison de *Perspectives* couvre 10 pays africains ayant participé au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. Ce sont le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal, et la Tanzanie. Ces pays appartiennent à différentes régions et représentent différentes traditions politiques et administratives (anglophones, francophones et lusophones) afin de s'assurer qu'un grand éventail de pays a été touché. Ils ont été analysés à l'aide d'une matrice de gouvernance financière comprenant les domaines suivants : gouvernance budgétaire, gouvernance des recettes, contrôle interne, passation des marchés publics et audit externe. Cette matrice comprend également cinq variables de la gouvernance politique, notamment l'inclusion, l'ouverture, le respect des règles, le contrôle et la capacité. Les résultats quantitatifs du chapitre 3 montrent une grande variété de performances pour différents pays dans différents domaines et indicateurs.

Pour expliquer de manière bien approfondie cette performance, on a procédé au chapitre 1 à une analyse détaillée et complète de l'économie politique qui utilise un inventaire des parties prenantes pour déterminer les acteurs influents et leur rôle dans l'architecture financière. Cette analyse a été complétée

par un autre niveau d'analyse qui classe chaque intervenant comme facilitateur du changement ou non partisan vis-à-vis du changement, en fonction de son domaine de gouvernance financière. L'inventaire des parties prenantes a permis de comprendre plus en profondeur quelles sont les principales parties prenantes, ainsi que les raisons de leur influence et de leur intérêt. En les classant comme facilitateurs du changement et comme non partisans vis-à-vis du changement, on a pu comprendre à quel niveau ils opéraient dans l'architecture financière et si leur influence était positive ou négative pour une bonne gouvernance financière.

Il faut aussi réfléchir sur l'orientation future de la recherche pour cette étude et sur la manière d'étendre celle-ci. Un exercice pilote a testé et appliqué la nouvelle méthodologie aux études de cas pays et évalué les résultats. La méthodologie s'est révélée bien solide et a permis d'obtenir des informations clés sur la GFP pour les pays africains. Il est possible de prendre appui sur ce modèle et d'améliorer sa portée ainsi que sa profondeur. Des données plus détaillées et plus récentes amélioreront grandement l'analyse quantitative qui est déjà très solide et qui regroupe la quasi-totalité des données d'enquête primaires sur la GFP dans la région. Davantage de raffinement et d'amélioration du modèle rendront l'analyse quantitative plus pointue et permettront d'obtenir des résultats plus détaillés.

Pour fournir une image assez complète de la gouvernance financière et des problèmes de GFP auxquels les pays africains sont confrontés, il faudra élargir la couverture géographique de PGFA pour y inclure davantage de pays africains, y compris les grandes économies qui ont un impact significatif sur les perspectives de croissance et de développement du continent. Des mises à jour périodiques des rapports pour les pays déjà couverts permettront d'actualiser la situation de ces derniers.

Coulibaly Abdoulaye
Directeur, Département de la Gouvernance
Groupe de la Banque africaine de développement

Thomas Munthali
Directeur, Département Connaissances et Apprentissage
Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique

■ REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé par la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) avec le soutien financier de la Banque africaine de développement (BAD) sous la supervision générale du Secrétaire exécutif de l'ACBF.

La préparation du rapport a bénéficié de la tutelle de l'équipe de l'ACBF dirigée par Thomas Munthali, Directeur du Département Connaissances et Apprentissage (K&L), assisté de Robert Nantchouang, Expert principal en Gestion des Connaissances (K&L). Coffi Noumon, Roger Atindehou et Dickson Antwi de l'ACBF ont apporté un appui substantiel. La rédaction du rapport a été largement soutenue par l'équipe de *Governance and Management Services International (GMSI)*, dirigée par Victor Ayeni, assisté de Conrad Barwa et Joseph Ayee, avec l'appui de Gemma Ahaibwe pour la collecte des données.

Les études de cas pays ont bénéficié des contributions de consultants locaux dans les dix pays pilotes sélectionnés, à savoir: Guèda Jacques Ouedraogo et Mathurin Kone (Burkina Faso) ; Abdu Muhammed Ali, Asnake Kefale, Kassahun Berhanu et Wollela Abehodie Yesegat (Éthiopie) ; Kwame A. Ninsin et Robert Darko Osei (Ghana) ; Michael Chege et Stephen Wainaina Chege (Kenya) ; Seydou Sogodogo, Marimpa Samoura et Youssoufou Segba Konaté (Mali) ; Thomas Selemene (Mozambique) ; Alioune Badara

Diop et Abdou Aziz Kebe (Sénégal) ; Lonzen Rugira et Charles Gasana (Rwanda) ; Mohammed Ali Bakari et Ammon Mbelle (Tanzanie) ; Fred K. Muhumuza, Bernadette N. Kizito et Julius Kiiza (Ouganda).

L'équipe adresse ses remerciements aux gouvernements des dix pays pilotes pour l'appui apporté en vue de l'achèvement des études de cas pays, et plus particulièrement à Albert Kan Dapaah (Ghana), Boubacar Macalou (Mali), Sebastiao Carlos Dimene (Mozambique), Richard Tweneboah Kodua (Ghana) et Mamadou Niang (Sénégal) pour leur participation active à l'atelier de validation du projet de rapport final.

Nous exprimons notre appréciation pour la contribution et la revue de l'équipe de la BAD composée de Bernadette Kamgnia, Jacob Mukete, Issa Faye, Floribert Ngaruko, Evelynne Change, Kalayu Gebreselassie, Wilfrid Abiola, Patricia Laverley, Baboucarr Koma, Nkoanyane. Sebutsoe et Jacqueline Odula.

Nous sommes reconnaissants à beaucoup trop de gens pour les nommer tous ici. L'édition du rapport a bénéficié des services de Bruce Ross-Larson de *Communications Development Incorporated* à Washington, DC, avec l'aide de son équipe comprenant Jonathan Aspin, Joe Caponio et John Wagley.

■ ABRÉVIATIONS

ACBF	Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique
BAD	Banque africaine de développement
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
CEA	Commission des Nations unies pour l'Afrique
DAC	Comité d'assistance pour le développement
EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
GI	Intégrité globale
GIR	Rapport sur l'intégrité globale
HoPR	'House of People's Representatives' (Parlement)
IAS	Institution d'audit suprême
IIAG	Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique
KRA	'Kenyan Revenue Authority'
LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
MARP	Mécanisme africain de revue par les pairs
MDA	'Municipal and District Assemblies'
MFPE	Ministère des finances, de la planification et du développement économique
MINECOFIN	Ministère des finances et de la planification économique
MoFEC	Ministère des finances et de la coopération économique
OAG	Bureau du Contrôleur Général
OBI	Open Budget Index
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSC	Organisation de la société civile
PAC	Comité des comptes publics
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PETS	Enquête sur le suivi des dépenses publiques
PGFA	Perspectives de la gouvernance financière en Afrique
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNCAC	Convention des Nations unies contre la corruption
WEF	Forum économique mondial

■ APERÇU GÉNÉRAL

Une bonne gouvernance est importante pour le développement équitable et durable de l'Afrique. Elle est essentielle pour une croissance économique durable (revenu par habitant élevé) et pour un investissement direct étranger élevé. Les analyses confirment également le lien de causalité entre la bonne gouvernance et le déclin de la pauvreté absolue, de la mortalité infantile et de l'analphabétisme ; entre la bonne gouvernance et une évolution vers l'égalité des sexes, l'accès accru à l'eau potable et d'autres objectifs de développement durable.

La Politique de bonne gouvernance de la Banque africaine de développement (BAD) définit la gouvernance comme « un processus ayant trait à la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des affaires d'une nation et ses relations avec d'autres nations ». Elle identifie les éléments clés de la bonne gouvernance comme étant les suivants : assurer la responsabilité, la transparence et la participation ; lutter contre la corruption ; et promouvoir un cadre juridique et judiciaire dynamique.

Le présent rapport considère la gouvernance financière comme une relation fiduciaire entre les États et les citoyens dans la gestion des ressources publiques. Cette relation est essentielle en Afrique en ce moment où les pays tentent de passer d'un système discrétionnaire à des systèmes financiers publics transparents et basés sur l'état de droit. Cette transition dépend fortement de la qualité des institutions publiques, des capacités de l'État et des fondements fiscaux des relations entre l'État et la société.

La gestion des finances publiques (GFP) est définie ici comme « la gestion efficace des ressources publiques pour atteindre les objectifs à long terme de croissance économique durable et de réduction de la pauvreté (dans le contexte africain). Elle réalise cet objectif de manière transparente, responsable et participative dans un cadre juridique et procédural clairement défini qui minimise la corruption et maximise l'impact. »

Certains conflits en Afrique ont pour cause des ressources publiques mal gérées qui sapent la prestation de services car certains citoyens ne jouissent pas de leurs avantages, ce qui alimente le mécontentement. Voilà une raison de plus pour laquelle l'utilisation future des revenus tirés des ressources naturelles, ainsi que de ceux générés localement a retenu l'attention des pays africains producteurs de ressources naturelles. Ces stratégies relèvent intrinsèquement de la GFP.

Même dans les pays en paix, l'Afrique manque de capacités locales et nationales en matière de GFP, malgré les interventions des organisations bilatérales et multilatérales dans le domaine des capacités, et ce déficit a retardé l'efficacité de la GFP.

Pourquoi l'Afrique a besoin des *Perspectives de la gouvernance financière en Afrique*

Les *Perspectives* sur la gouvernance financière en Afrique sont conçues pour ajouter de la valeur au lieu de dupliquer les outils d'évaluation de la gouvernance en Afrique. Elles fournissent une explication qualitative et contextuelle cohérente du comment et du pourquoi les différents pays fonctionnent comme ils le font dans la gouvernance financière. Elles examinent la dynamique des groupes d'intérêt et identifient les moteurs et les obstacles au changement en analysant les incitations des parties prenantes et les contraintes institutionnelles. Elles apportent une valeur ajoutée aux opérations de la Banque en passant en revue l'évaluation de la gouvernance financière nationale au niveau des pays. Ceci leur permet d'éclairer l'évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA) ainsi que les interventions de la Banque dans les pays membres régionaux (PMR), afin d'apporter des connaissances et des idées au niveau des plateformes de gouvernance internationales. Elles favorisent une grande appropriation équilibrée entre la BAD et la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique et ses partenaires au développement nationaux et régionaux (encadré 0.1).

Encadré 0.1

La mission et l'objectif stratégique des *Perspectives sur la gouvernance financière en Afrique*

Sa mission est de contribuer à l'objectif global de réduction de la pauvreté et de développement durable en Afrique. Son objectif stratégique est d'accroître la responsabilité et la transparence - lorsque les gouvernements et la fonction publique administrent et gèrent les ressources financières publiques en Afrique – en :

- Fournissant une plateforme pour une meilleure compréhension des processus des politiques et des pratiques financières publiques, ce qui aidera à définir le programme de gouvernance de la région.
- Intégrant des informations provenant de sources multiples dans un cadre cohérent, par l'utilisation d'outils analytiques.
- Développant un espace analytique pour un dialogue politique fondé sur des données probantes.
- Partageant les meilleures pratiques en matière de réformes institutionnelles.
- Prodiguant des conseils aux parties prenantes des politiques de la BAD et de ses stratégies et opérations nationales et sectorielles.

L'objectif est de faire la lumière sur les problèmes et facteurs sous-jacents qui façonnent les résultats de la GFP dans les pays africains, en utilisant une approche de l'économie politique susceptible de révéler les facteurs politiques et économiques sous-jacents qui expliquent la performance et les résultats de la GFP. On pourra ainsi identifier ce qui marche et ce qui ne marche pas pour la gouvernance financière. L'objectif est d'amener les décideurs à comprendre de manière plus approfondie et plus complète comment traiter les réformes de la GFP en vue d'une meilleure gouvernance financière.

La valeur ajoutée de la recherche sur les *perspectives sur la gouvernance financière en Afrique* découle de l'effort d'analyse pour comprendre les dimensions de l'économie politique de l'état des réformes de la gouvernance des finances publiques en Afrique et comment de telles politiques et dispositions institutionnelles pourraient être améliorées. Elles offrent des avantages à plusieurs niveaux :

- Elles enrichissent notre compréhension de la GFP et la contribution à une bonne gouvernance financière, dans le but de réduire la pauvreté et d'assurer une croissance économique durable et inclusive comme objectifs à long terme des politiques publiques.
- Elles complètent les indicateurs quantitatifs par une analyse qualitative afin de montrer les tendances dans le temps et d'expliquer les moteurs du changement dans la gouvernance financière dans 10 pays.
- Elles promeuvent un dialogue sur les politiques fondées sur des données probantes pour les décideurs sur la trajectoire du changement, sur les contraintes de la réforme et sur les options de réforme réalisables parmi les pays.
- Elles éclairent la prise de décision en ce qui concerne les stratégies nationales et la programmation de la gouvernance financière en vue de renforcer l'efficacité opérationnelle.
- Elles permettent à la voix des Africains d'être bien éclairée par l'appui qu'elle prendra sur des données et des analyses d'organismes externes et sur des recherches de terrain approfondies menées par des spécialistes de l'économie politique et des finances publiques.
- Elles cherchent à aller au-delà des prescriptions politiques conventionnelles en recommandant des moyens de renforcer les capacités pour améliorer la gestion des finances publiques, ainsi que des moyens d'assurer une bonne gouvernance financière. En effet, elles examinent comment

l'architecture de l'influence dans la finance peut être changée, et les parties prenantes et les moteurs du changement mobilisés pour assurer des résultats positifs. Cela implique d'examiner les facteurs structurels, politiques et économiques qui doivent changer pour que la bonne gouvernance financière dans les pays africains fasse des progrès.

Principaux résultats

- **Progrès dans la gouvernance financière en Afrique.** Au cours des 20 dernières années, les interventions des gouvernements nationaux et des institutions externes ont stimulé la performance des pays, que ce soit à un moment donné (fait ponctuel) ou sur plusieurs points (tendances). Les domaines de gains comprennent la création d'institutions de réglementation, la transparence des dépenses budgétaires et des recettes, la nécessité d'améliorer l'accès à l'information et la participation du public et l'utilisation de systèmes de comptabilité et de tenue de dossiers modernisés. Cependant, beaucoup reste à faire pour l'amélioration.
- **Nécessité d'une plus grande participation du public.** Lorsque les processus budgétaires et financiers incluent des organisations de la société civile, des citoyens ordinaires et d'autres acteurs clés du secteur privé, ces agents externes aident à formuler les politiques, à fournir des commentaires et à participer au processus général de gouvernance. Cet engagement renforce non seulement la relation fiduciaire entre les citoyens et l'État – relation qui est au cœur d'une bonne gouvernance financière – mais il améliore également l'efficacité de la politique de l'État, augmente le respect des règles et permet au gouvernement d'atteindre ses objectifs de GFP. L'exclusion conduit au ressentiment, à une faible compréhension des objectifs et des priorités gouvernementales, et à une réticence des citoyens à s'engager pleinement dans la gouvernance financière. Ceci affecte le respect des règles et la capacité de l'État à percevoir des recettes et à exécuter ses programmes de dépenses.
- **Nécessité de mécanismes de responsabilité interne dans les systèmes de GFP.** Le contrôle à la fois interne et externe et les institutions de réglementation sont essentiels. Les systèmes de GFP et les ministères, départements et autres organismes publics de dépenses et de recouvrement ont besoin de mécanismes et de procédures internes pour garantir la responsabilité, la transparence et le contrôle des activités financières. Ceci permet de vérifier l'utilisation abusive des fonds ou l'exploitation des procédures administratives en vue de rechercher les rentes. Ces mécanismes et

procédures constituent la première ligne de défense dans la protection des systèmes de GFP.

- **Indépendance des principales institutions de réglementation.** L'indépendance des institutions responsables du suivi, de la supervision et de l'application des règles est essentielle à une bonne gouvernance financière. Lorsque ces institutions - y compris les organismes d'audit, les inspections des finances, les autorités fiscales et les agences d'approvisionnement - sont protégées contre les ingérences politiques et peuvent exercer leurs fonctions sans entrave, l'impact bénéfique sur la gouvernance financière est notable. Lorsque leur indépendance est réduite, ouvertement ou secrètement, le système réglementaire est affaibli et les pratiques abusives et la recherche de rente prolifèrent. Assurer la solide indépendance et la force de ces institutions de réglementation est un travail majeur en cours en Afrique.
- **Prépondérance de l'exécutif.** L'exécutif est généralement dominant dans l'administration et la gestion des systèmes de GFP. Cela peut être positif, lorsque le parti au pouvoir ou le groupe au pouvoir fait preuve d'un engagement fort à améliorer la gouvernance financière, comme en Éthiopie et au Rwanda. Mais à plus long terme, un exécutif super puissant cause beaucoup de préjudices, puisque l'entropie est une caractéristique de tous les régimes politiques, et ceux qui restent au pouvoir pendant longtemps subissent les effets d'une telle dégradation. Cela signifie également que le succès ou l'échec des réformes de la GFP dépend fortement de l'orientation du groupe dirigeant dans l'exécutif, et cela peut changer au gré du vent dans le domaine politique. S'attaquer à ce poids finalement dangereux de l'exécutif est crucial pour assurer le succès à long terme.
- **Importance du contrôle par les organes législatifs.** Il est crucial que le pouvoir législatif oblige l'exécutif à rendre des comptes sur le budget et utilise des organes tels que les Comités des comptes publics pour surveiller les dépenses et la fiscalité du gouvernement et mettre en lumière les malversations de ce dernier, mais en les gérant de manière appropriée. Le pouvoir législatif demeure un organe de contrôle sur le pouvoir financier de l'exécutif.
- **Une plus grande transparence requise dans les procédures gouvernementales.** La GFP est complexe et nécessite une spécialisation et un accès à l'information sur l'administration publique. Améliorer la sensibilisation du public aux procédures et rendre facilement et largement disponibles les informations financières publiques sur les dépenses publiques et la fiscalité améliorera la

capacité du public à participer à la prise de décisions financières et facilitera la transparence. Cela contribuera à réduire la corruption et à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques de GFP.

Principales recommandations

- **La nécessité d'un renforcement coordonné des capacités en matière de GFP est essentielle pour les pays africains.** Le renforcement des capacités n'est pas une intervention de formation autonome, mais plutôt un ensemble d'activités stratégiquement coordonnées. Au-delà de l'amélioration des capacités et des compétences des individus, il s'agit davantage d'assurer la rétention et l'utilisation de toutes ces aptitudes sur le continent et d'améliorer les environnements institutionnels dans lesquels le travail se fait. Pour que les efforts de renforcement des capacités de la GFP soient durables et contribuent au développement durable, il est nécessaire que les pays africains, ainsi que les institutions africaines ayant l'expérience et la connaissance du paysage africain de la GFP, s'approprient la GFP et la gèrent. Une telle entreprise ne devrait pas être laissée aux partenaires au développement qui, du reste, ne devraient jouer qu'un rôle d'appui.
- **Identifier les principaux centres de pouvoir.** Ce sont souvent des intervenants qui opèrent dans les coulisses et ne font pas partie du processus formel de gouvernance financière. Pourtant, ils ont un impact crucial sur la détermination des politiques, l'allocation des ressources et la conformité bureaucratique aux politiques gouvernementales. Identifier les parties prenantes et mobiliser leur appui est essentiel pour améliorer la gouvernance financière et les résultats de la GFP.
- **Renforcer les institutions compensatoires pour faire face à un exécutif super puissant.** Les organes législatifs et les institutions de réglementation sont essentiels pour garantir que les réformes de la GFP durent longtemps. Renforcer les institutions compensatoires et indépendantes, ainsi que d'autres centres de pouvoir, peut assurer un engagement plus durable.
- **Améliorer l'efficacité de tous les maillons du système de GFP.** Tous les maillons du système de GFP et de l'architecture financière doivent bien s'engrener, depuis la formulation et la planification jusqu'à la mise en œuvre et la pratique, en passant par la surveillance, le contrôle et la comptabilité. Une approche globale qui prend en compte tous les aspects et maillons des systèmes de GFP est essentielle pour assurer une bonne gouvernance financière susceptible de durer.

- **Concevoir des interventions spécifiques au pays.** Les conditions politiques et économiques de chaque pays varient, de même que la structure de leur architecture financière et les priorités de leurs parties prenantes. Pour s'assurer que les réformes de la GFP reçoivent un soutien politique et administratif suffisant, les interventions doivent être adaptées à chaque pays, pour répondre aux demandes des facilitateurs de la réforme et des dissidents vis-à-vis de la réforme.
- **Faire face au défi des données pour l'avenir de la GFP et du projet des *Perspectives sur la gouvernance financière en Afrique*.** Les rapports nationaux ont révélé un manque inquiétant de données en raison de sources de données insuffisantes ou parce que les pays étaient en conflit ou instables. Pour certaines dimensions de la gouvernance financière, tels que les marchés publics, il y a aussi eu de grandes difficultés à mener des enquêtes régulières pour fournir des données à jour. Alors que plusieurs mesures provisoires ont été utilisées pour ce rapport-phare pilote, une stratégie plus complète devra résoudre ce problème dans ses éditions ultérieures.
- **Consacrer davantage de ressources au renforcement des capacités mené sur la base d'un plan cohérent.** De nombreux États africains souffrent de graves déficits de renforcement des capacités, ce qui nuit à leur efficacité dans les réformes de la GFP. Par exemple, le manque de capacités techniques dans les institutions clés responsables de la vérification et du contrôle a engendré la faiblesse des structures et des pratiques de réglementation qui n'ont pas pu exercer un contrôle efficace de l'exécutif. Renforcer leurs capacités améliorera donc les résultats de la GFP.
- **Soutenir PGFA en tant qu'approche unique de l'évaluation de la gouvernance financière en Afrique.** La Banque peut utiliser PGFA comme catalyseur pour jouer un rôle central et devenir la principale voix de la gouvernance financière en Afrique. C'est une démarche qui reflète les réalités africaines, tout en encourageant des changements positifs, conformément aux Cinq Grandes Priorités de la Banque, notamment celle qui a trait à l'amélioration de la qualité de vie des peuples d'Afrique. PGFA peuvent également être utilisées pour encourager l'appropriation des résultats par la haute direction de la BAD qui pourra alors les utiliser efficacement pour éclairer la conception et la mise en œuvre des réformes de la GFP dans les pays membres de la région. Un groupe de travail interdépartemental pourrait être institué en tant que groupe consultatif pour s'assurer que la Banque s'approprie largement les recommandations de PGFA et les mette en œuvre.
- **Mettre en évidence les liens avec d'autres efforts d'analyse en cours de la Banque et les exploiter pleinement.** Voici quelques exemples d'utilisation potentielle de PGFA : (i) Utilisation de PGFA en tant qu'instrument de diagnostic central dans la conception, le suivi et l'évaluation des opérations de la Banque dans le domaine de la gouvernance financière, y compris pour la communication des résultats ; (ii) utilisation de l'analyse de PGFA pour éclairer l'évaluation des politiques et institutions du pays (CPIA) faite par la Banque ; (iii) Utilisation de PGFA pour développer des synergies avec d'autres publications phares telles que les *Perspectives économiques en Afrique* (AEO) et le *Rapport sur les Capacités en Afrique* (RICA).

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE

■ CHAPITRE 1 : L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA GOUVERNANCE FINANCIÈRE

Ce chapitre examine la nature de la gouvernance financière dans les 10 pays ayant fait partie de l'étude PGFA, au moyen d'une analyse de l'économie politique (qui complète l'approche quantitative du chapitre 3). Cet aspect innovant du modèle des *PGFA* a été utilisé par les équipes des pays respectifs, qui ont associé une recherche primaire qui utilise des méthodes qualitatives d'analyse d'économie politique à leur riche expertise en gestion des finances publiques (GFP) et en gouvernance.

L'intention est d'aller au-delà de l'image présentée par les données quantitatives pour approfondir les facteurs politiques et économiques sous-jacents qui façonnent les performances et les résultats de la GFP dans les pays pilotes de PGFA. Cela permettra d'acquérir une meilleure compréhension des questions de GFP dans les pays et de présenter une image complète et plus détaillée de ce qui influence les résultats de la GFP, de ce qui permet aux réformes de réussir et de ce qui peut constituer des obstacles potentiels aux réformes. La recherche collective de toutes les équipes de recherche nationales peut permettre de comprendre en profondeur les facteurs clés et les acteurs qui façonnent l'architecture de la GFP et dégager des leçons pour des actions futures.

L'analyse de l'économie politique permet de dégager un inventaire des parties prenantes, d'une part de « l'architecture de l'influence » et d'autre part des facilitateurs du changement ainsi que des non partisans au changement. Lorsqu'on fait une synthèse des résultats des travaux des équipes de recherche nationales, ces deux aspects ressortent clairement dans l'inventaire des parties prenantes de la GFP, classées en fonction de leurs intérêts et de leur influence, avec des exemples pour expliquer pourquoi elles sont ainsi catégorisées. En classant ces parties prenantes comme facilitateurs du changement ou comme non partisans au changement, on analyse leurs modèles de pouvoir. Ceci permet de savoir à quel niveau dans le processus de GFP ces modèles de pouvoir exercent leur influence, quelle est la nature de cette influence et comment elle est exercée.

Architecture de l'influence

L'architecture de l'influence pour la GFP peut être représentée dans un diagramme qui place les parties prenantes dans quatre quadrants selon leur niveau d'influence sur la GFP et le degré d'intérêt qu'elles manifestent pour les questions de GFP (figure 1.1). Les



parties prenantes sont définies ici comme étant celles qui, en raison de ce qu'elles croient avoir en jeu, directement ou indirectement, cherchent à engager ou affecter le processus ou les résultats de la gouvernance financière. L'influence est définie comme le degré auquel la partie prenante, directement ou indirectement dans la sphère de la GFP, exerce un impact qui peut influencer les résultats et la performance de la gouvernance financière. L'intérêt est défini comme le niveau de volonté active d'aborder les problèmes de GFP que les parties prenantes soulèvent.

Deux éléments clés ont été gardés à l'esprit lors de l'identification des parties prenantes. La première était l'unité d'analyse. Afin de mener des discussions et des analyses pointues, les parties prenantes ont été définies de la manière la plus rigoureuse possible pour avoir l'unité d'analyse la plus détaillée. Ainsi, les parties prenantes identifiées se composaient généralement d'individus, de petits groupes ou de petites organisations. Deuxièmement, l'inventaire de l'intérêt et de l'influence sur les axes vertical et horizontal du quadrant des parties prenantes représente une plage échelonnée et non des valeurs absolues. Ainsi, celles des parties prenantes ayant un faible intérêt/une petite influence ne seront pas considérées comme ayant un niveau absolu d'intérêt nul/ d'influence nulle ou faible. On va plutôt considérer que leur niveau d'intérêt/d'influence est significativement moins élevé par rapport à celui des parties prenantes classées comme ayant un niveau d'intérêt élevé/de grande influence. Chaque quadrant rassemble des acteurs ayant une diversité d'intérêts, tels que les ministères et autres départements gouvernementaux, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les organisations de la société civile (OSC), les entités privées et les établissements d'enseignement supérieur.

Figure 1.1 Diagramme des quadrants de la cartographie des parties prenantes



La figure 1.1 positionne les parties prenantes selon leur degré d'influence et d'intérêt dans le processus de la GFP. Les flèches indiquent la direction et l'ampleur de l'influence et de l'intérêt pour les quatre quadrants. Étant donné que la liste des parties prenantes pour tous les pays pilotes de PGFA serait très longue, des exemples ont été donnés pour illustrer la nature de chaque quadrant. La discussion ici choisit quelques exemples de chaque quadrant pour montrer pourquoi les parties prenantes ont l'influence et l'intérêt qu'elles affichent.

Faible intérêt et grande influence - Quadrant 1

Les organisations de masse en Éthiopie sont un bon exemple d'acteurs de ce quadrant, comme la Fédération éthiopienne des jeunes, le Réseau des associations de femmes éthiopiennes, la Confédération des syndicats éthiopiens et l'Association éthiopienne des enseignants. Tous comptent des millions de membres et sont étroitement alignés sur le parti au pouvoir, le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien (EPRDF). Leur influence provient non seulement de leur grand nombre, mais aussi du fait que, comme il est stipulé dans la *Charities and Societies Proclamation 2009* (Proclamation sur les organismes et sociétés de bienfaisance de 2009), de telles organisations peuvent s'engager dans des questions de gouvernance et de plaidoyer pour les droits et les politiques. (D'autres OSC qui tirent l'essentiel de leur soutien de sources extérieures, comme les *Ethiopian Residents' Charities* (Résidents Éthiopiens Charité), n'ont pas le droit de s'engager dans une telle activité). Ces instances ouvertement partisans sont très proches de l'EPRDF, force politique et parti dominant dans le pays. Au pouvoir depuis 1991, ce parti exerce un puissant contrôle sur l'exécutif et la plupart des organes de l'État. Pourtant, malgré la forte influence de ces organisations, leur capacité et leur expérience limitées font qu'elles montrent peu d'intérêt pour les questions de GFP.

Un autre exemple est l'Association des anciens combattants (Associação dos Combatentes) au Mozambique, composée d'anciens combattants de la guerre d'indépendance et représentée par leur propre ministère des Combattants (Ministério dos Combatentes). Malgré la nature ostensiblement non partisane du ministère, et étant donné la lutte anticoloniale du Mozambique et la guerre civile dans laquelle le vainqueur était le Front de Libération du Mozambique (Frelimo), l'Association agit comme une voix influente qui représente principalement les anciens combattants du Frelimo. Elle exerce une forte influence aux plus hauts niveaux politiques jusqu'au président de la République. Le Frelimo a gouverné le pays depuis l'indépendance en 1975 (les élections multipartites ont été introduites en 1994). Il a utilisé cette influence pour

assurer des avantages considérables à ses membres, tels que des bourses pour les enfants de ces derniers, des tarifs spéciaux pour ces derniers sur les billets d'avion et leur accès préférentiel aux fonds de développement. Il a cependant montré peu d'engagement ou de désir de s'impliquer plus directement dans les questions de GFP au-delà de ces préoccupations mues par l'intérêt personnel.

Le Comité parlementaire des comptes publics (PAC) au Kenya ou les médias alignés avec le parti au pouvoir au Ghana présentent de manière similaire une grande influence et un faible intérêt.

Mais pourquoi un si petit engagement de ces parties prenantes ? Ceci est en partie dû au fait qu'une part importante de l'influence découle d'une association indirecte avec le parti ou le régime au pouvoir, ce qui produit un intérêt manifeste pour l'élaboration de politiques comme la GFP difficile à mettre en œuvre sans que l'influence politique excessive intervienne, et crée alors des tensions politiques. C'est aussi parce que beaucoup d'entre eux sont principalement intéressés à assurer des avantages pour leurs membres, ce qui serait moins évident dans des questions plus vastes. Comme leur influence est indirecte, un engagement plus actif, par exemple, dans les questions de GFP peut également conduire à des conflits et, en fin de compte, réduire leur influence. D'où leur attitude qui consiste à ne pas s'engager pour les questions de GFP.

Grand intérêt et grande influence - Quadrant 2

C'est le quadrant clé car ses parties prenantes façonnent généralement la politique et les résultats de la GFP, et sont essentielles pour comprendre la gouvernance financière. Comme prévu, les ministères des finances, en particulier dans leurs échelons supérieurs et les directions chargées de l'élaboration des politiques, se retrouvent dans ce quadrant dans plusieurs pays.

Le cas de l'Ouganda est illustratif ici. Les cadres supérieurs de son Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (MFPED), avec le président, sont au cœur de la politique économique. Ils ont le pouvoir d'influencer les processus de GFP directement (ou indirectement, bien sûr), notamment à travers le budget (y compris la sélection des priorités et des allocations), largement proposé par les cadres supérieurs du MFPED en consultation avec le président. Le reste de la branche exécutive n'est impliqué que plus tard. Les organes législatifs ont des pouvoirs formels importants pour faire des lois et exiger des rapports sur les processus et les résultats, et certaines commissions parlementaires ont souvent demandé des rapports de conformité sur les contrôles internes, les approvisionnements et

l'exécution des projets par les entreprises publiques. Mais ce pouvoir de jure ne peut pas l'emporter sur l'influence de facto du MFPED.

Cela s'explique en partie par le fait que le MFPED a un pouvoir presque absolu sur les recettes publiques en vertu de la Loi de finances (2001) et de la Loi sur les finances publiques et la responsabilité (2003). Il élabore la politique économique et prodigue des conseils ; supervise, contrôle et gère les finances publiques ; édicte des règlements ; nomme les agents comptables ; prépare les comptes pour la vérification et l'examen ; détermine la politique fiscale ; et apporte des modifications à la législation fiscale. L'article 159 (2) de la Constitution de l'Ouganda interdit au gouvernement d'emprunter ou de garantir un emprunt sans l'autorisation du Parlement. Mais cette règle est mise de côté par les intérêts individuels au sein du gouvernement et la fusion étroite du législatif avec l'exécutif - le parti au pouvoir utilise simplement sa majorité au Parlement pour suivre les politiques établies par ses pouvoirs, contournant tout contrôle législatif ou de l'opposition.

La domination de l'exécutif, surtout quand un seul parti politique est au pouvoir depuis de nombreuses années, est un thème que l'on trouve à travers ce quadrant. Là où la scène politique est dominée par un parti unique, les centres du pouvoir (qui tournent autour de l'exécutif, que ce soit au niveau des services du Premier ministre ou de la Présidence avec le plus haut niveau de gestion dans les ministères des Finances et la direction du parti au pouvoir) exercent une influence considérable. Au Mozambique par exemple, où la Commission parlementaire du plan et du budget (Comissão do Plano e Orçamento) est l'organe le plus puissant des organes législatifs sur les questions de GFP, cette Commission est présidée par un ancien ministre des finances et ancien gouverneur de la banque centrale qui est, fait révélateur, membre du bureau politique du Frelimo (Comissão Política da Frelimo).

En Éthiopie, le Comité exécutif de l'EPRDF exerce une influence clé dans tous les domaines de la formulation et de la mise en œuvre de la politique, et ses principaux membres occupent des postes importants. Les services du Premier ministre, dirigé par le président de l'EPRDF, ont un grand intérêt et une forte influence sur la GFP, comme en témoigne, par exemple, une importante répression anticorruption qui a conduit à l'arrestation, la condamnation et l'emprisonnement de hauts fonctionnaires de l'*Ethiopian Revenue and Customs Authority* (Autorité fiscale et douanière de l'Éthiopie) en 2013.

Les think tanks et autres institutions qui n'ont aucun pouvoir formel dans la définition de la politique de

GFP peuvent avoir, en raison de leur accès et de leur imbrication dans ces centres de pouvoir, une grande influence sur la GFP. En Éthiopie, le Centre d'études et de recherches sur les politiques économiques, par exemple, un groupe de réflexion relativement nouveau mais très médiatisé relevant des services du Premier ministre, a pour membres et dirigeants de hauts fonctionnaires de l'EPRDF et du gouvernement. Créé en 2014, il a pour mandat de mener des recherches sur les problèmes de gouvernance et de politiques économiques et, en octobre 2015, il a présenté aux hauts fonctionnaires, dont le Premier ministre, un rapport révélant des irrégularités dans la gestion des finances publiques.

Identifier ces principaux centres de pouvoir et leurs institutions et organes affiliés est donc essentiel pour comprendre les sources de changement dans la gouvernance financière.

Faible intérêt et petite influence - Quadrant 3

Les préoccupations en rapport avec les questions sociales et politiques faiblement liées à la GFP, un grand intérêt dans le domaine des politiques économiques, l'éloignement des centres de pouvoir et l'exclusion des plateformes formelles de dialogue sont autant de raisons pour lesquelles les acteurs de ce quadrant ont peu d'intérêt et peu d'influence.

Alors que certains organismes, comme le Conseil inter-religieux d'Éthiopie, peuvent compter sur le soutien de dizaines de millions de personnes à l'échelle nationale, ses perspectives religieuses restent centrées sur des sujets politiques et sociaux non liés à la GFP. De même au Rwanda, les think tanks sur les politiques et questions économiques et dotés d'une grande connaissance de la GFP sont l'Institut d'analyse et de recherche en politiques économiques (qui fournit parfois une analyse budgétaire pour influencer les politiques) et la Plateforme de la société civile rwandaise des ONG, une organisation faitière (qui, par le biais de son groupe de plaidoyer économique, montre un intérêt pour la réforme de la GFP dans sa lutte pour un programme en faveur des pauvres). Mais par leur orientation générale, ils ont été incapables d'identifier une ligne d'intervention claire et forte dans le processus politique, et leur distance par rapport aux centres de pouvoir, au gouvernement et au parti au pouvoir est le reflet de leur petite influence et faible intérêt.

Grand intérêt et petite influence - Quadrant 4

Malgré un grand intérêt pour les questions de GFP, les parties prenantes ne peuvent pas traduire cela en un niveau d'impact similaire. L'évolution du paysage financier a modéré l'influence d'acteurs autrefois très présents et fortement intéressés par les questions de GFP, tels que le Groupe des 19 partenaires au développement au Mozambique.



Ce groupe de donateurs bilatéraux a traditionnellement exercé une forte influence au Mozambique sur les questions de GFP mais a vu son influence diminuer en raison des changements structurels de l'économie et de la composition changeante des flux d'aide. Le Mozambique ne dépend plus autant de l'aide qu'il y a 10 ans, au moment où la part de l'aide extérieure dans son budget était d'environ 65 %. Actuellement, cette part se situe autour de 25 %, traduisant une baisse correspondante de l'influence des donateurs sur les questions de politique. La composition de l'aide extérieure a également changé puisque les donateurs bilatéraux tels que l'Inde, la Chine et le Brésil qui ne font pas partie du Groupe des 19, sont de plus en plus importants. Et la découverte du pétrole et du gaz donne au gouvernement une plus grande marge de manœuvre.

La faiblesse des organes législatifs et de leur contrôle est une autre caractéristique des parties prenantes dans ce quadrant. Au Ghana par exemple, la Commission des finances du Parlement et le Comité des comptes publics (PAC) sont deux organes ayant pour mandat de tenir le gouvernement responsable des questions clés de la GFP. Cependant, la Commission des finances manque de capacité technique pour examiner le budget avant son approbation. De la même manière, le PAC souffre d'un manque de pouvoir pour mettre en œuvre ses décisions. Bien qu'il ait tenu des conférences

publiques sur le rapport du Contrôleur général pour aider à dénoncer les fonctionnaires corrompus, il est ignoré ou retardé par l'exécutif, qui a le pouvoir réel de poursuivre en justice les fonctionnaires. Une telle faiblesse est amplifiée lorsqu'un parti au pouvoir hégémonique - comme en Éthiopie où l'EPRDF a remporté tous les sièges à l'*Ethiopian House of Representatives* (Chambre des représentants d'Éthiopie) aux élections de 2015 - est un parti différent de celui du président du PAC.

Les faiblesses institutionnelles des organes législatifs par rapport à l'exécutif et à l'opposition (ainsi qu'à d'autres forces) tendent à se manifester largement dans les États ayant un seul parti, au pouvoir dominant, ainsi que ceux ayant un système électoral et une polyarchie compétitifs.

Les parties prenantes ayant un seul intérêt peuvent exercer une certaine influence sur des domaines spécifiques de la GFP, mais pas dans de nombreux domaines. Les OSC telle que Transparency International-Rwanda exercent une certaine influence sur la gouvernance budgétaire, étant donné qu'elles se concentrent sur la détection et la réduction de la corruption. Le Collectif des ligues et des associations pour la défense des droits de l'Homme au Rwanda, une organisation faîtière, est également très impliqué dans la gouvernance budgétaire. Il effectue des visites sur le terrain pour voir si les communautés locales sont impliquées dans le processus budgétaire afin d'assurer un budget participatif en faveur des pauvres avec une dimension touchant aux droits de la personne.

Modèles de pouvoir

Trois grandes tendances ont émergé qui montrent comment la GFP et la gouvernance financière peuvent être améliorées si la volonté politique existe.

Centres de pouvoir

Ces centres sont des points clés de l'architecture financière de l'influence, comme dans les pays où un parti au pouvoir très fort domine le paysage politique depuis de nombreuses années, notamment l'Éthiopie, le Mozambique, le Rwanda et l'Ouganda. L'influence exercée par les principaux décideurs au plus haut niveau du parti au pouvoir, qu'il s'agisse du Bureau politique du Frelimo ou du Comité exécutif de l'EPRDF, sur tous les domaines cruciaux de la gouvernance, y compris la GFP, directement ou par l'intermédiaire d'institutions affiliées, doit être comprise comme une réforme pour affermir leur position. L'attitude et les décisions prises par les parties prenantes dans ces centres de pouvoir sont cruciales pour déterminer les résultats en matière de politiques économiques. L'EPRDF, par exemple, a fortement insisté sur l'amélioration de la gouvernance financière en s'attaquant à la corruption et en augmen-



tant la transparence, ce qui a eu un impact réel sur la performance mesurée dans les cinq dimensions de la gouvernance financière (chapitre 3).

Identifier ces centres et ensuite les persuader de soutenir les réformes essentielles de la GFP est une étape clé dans l'amélioration de la gouvernance financière. Un exercice d'inventaire détaillé et approfondi des parties prenantes est donc une exigence essentielle pour les décideurs en matière de politiques.

Faiblesse des contrôles institutionnels et structurels

La faiblesse dans le contrôle du pouvoir de l'exécutif - que ce soit au sein des organes législatifs, des OSC, des partis d'opposition ou dans les médias intéressés par la GFP - impose de sérieux besoins de réforme. Les pays dotés d'un système électoral compétitif comme le Ghana peuvent toujours souffrir d'un exécutif autoritaire si le pouvoir législatif et les autres organes de contrôle tels que le Contrôleur général, la commission des finances du Parlement et le PAC ne peuvent pas exercer leurs fonctions de contrôle. Cela nuit à la qualité de la gouvernance financière, comme le montrent les données sur les tendances du chapitre 3, où les dimensions de gouvernance financière de la gouvernance budgétaire et des contrôles internes montrent une tendance à la baisse pour la majorité des indicateurs des pays pilotes de PGFA.

Pour les pays ayant un parti unique dominant, comme l'Éthiopie et le Mozambique, ces problèmes sont amplifiés par l'influence encore plus grande du parti au pouvoir et sa forte influence sur le pouvoir exécutif, surtout quand la marge d'influence déjà limitée de l'opposition disparaît, comme dans l'*Ethiopian House of Representatives* (Chambre des représentants d'Éthiopie) après les élections de 2015.

Le défi ici consiste à formuler une stratégie pour influencer les parties prenantes au sein des centres de pouvoir afin qu'elles poursuivent une réforme efficace car, dans certains cas, cela impliquera de réduire leur influence sur la GFP et d'inclure des groupes et mouvements d'opposition. Mais de telles réformes sont nécessaires pour s'assurer qu'une bonne gouvernance financière se mette en place, soit durable et devienne une institution à long terme qui ne dépend pas des caprices politiques du parti au pouvoir.

Un paysage financier en mutation

Un bon repère du paysage en mutation consiste à assigner le même groupe de donateurs traditionnels du

Comité d'aide au développement (CAD) à différents quadrants dans différents pays. Ces donateurs sont dans le quadrant 4 du Mozambique – grand intérêt, faible influence pour les raisons données, principalement une plus grande indépendance financière. Pourtant, en Tanzanie, la situation est tout à fait différente : les donateurs traditionnels du CAD dominant encore l'architecture de l'aide, font valoir leurs intérêts, et influencent les politiques, contrairement aux bailleurs de fonds non traditionnels qui restent exclus du processus. Par conséquent, les efforts de réforme de la GFP et d'amélioration de la gouvernance financière doivent être spécifiques à chaque pays et prendre en compte les changements récents.

Facilitateurs du changement et non partisans au changement

Cette section s'appuie sur les quadrants de l'inventaire des parties prenantes pour faire deux choses. Premièrement, elle examine chacune des cinq dimensions de la gouvernance financière et détermine quel acteur est pertinent pour chacune. Deuxièmement, elle cherche à savoir si leur influence en tant qu'agents de changement est positive (si elles agissent comme facilitateurs) ou négative (si elles agissent comme non partisans).

L'analyse est fondée sur un tableau simple (tableau 1.1) de facilitateurs du changement et de non partisans au changement choisis pour chaque dimension de la gouvernance financière dans les pays pilotes des PGFA. La discussion montre quelles sont les parties prenantes intéressées qui exercent une influence, et va au-delà de ceci pour indiquer le niveau où ces parties prenantes opèrent dans le système de GFP et quel est leur style d'influence. Ceci permet d'apprécier plus facilement si elles aident les réformes ou les entravent. Le rapport examine les parties prenantes en tant qu'agents de changement, leurs rôles spécifiques et la manière dont ces rôles, qu'ils soient de facilitateurs ou de non partisans, varient en fonction de la dimension de la gouvernance financière.

Il y a aussi un aspect qualitatif, surtout quand on examine le rôle des non partisans. Ces derniers ne doivent pas être considérés simplement comme des obstacles à la réforme. Leur influence, bien que négative pour la gouvernance financière, ne signifie pas nécessairement qu'ils sont intéressés de manière égoïste, qu'ils sont corrompus, ou incapables de changer avec le monde qui les entoure.

Tableau 1.1 Facilitateurs et non partisans sélectionnés sur la base de la dimension de la gouvernance financière

Dimension	Facilitateurs	Non partisans
Gouvernance budgétaire	Éthiopie : Parlement ; Ministère des Finances et de la Coopération économique ; <i>Office of the Federal Auditor-General</i> (Bureau du Vérificateur général fédéral) ; <i>Addis Fortune</i> ; Agence des États-Unis pour le développement international ; Banque mondiale Ghana : Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique ; Parlement ; Médias ; Think tanks ; Association des industries ghanéennes ; Partis d'opposition Kenya : Ministère des Finances ; Ministère de la Planification ; Cabinet ; Procureur général ; Banque centrale Mozambique : Direction nationale du budget (<i>Direção Nacional do Orçamento</i>) ; Commission parlementaire de la planification et du budget ; Forum de suivi du budget. Rwanda : Direction nationale du budget (Ministère des Finances et de la Planification économique) ; Secrétariat au Trésor ; Planification du développement national (Ministère des Finances et de la Planification économique) ; Agences du budget ; Cabinet ; Parlement (Commission du budget) ; Groupe de travail sur le secteur de la gestion des finances publiques Sénégal : Cour des comptes ; OFNAC Mali : Services du Premier ministre ; Partenaires (Banque mondiale ; Union européenne ; Syndicats)	Burkina Faso, Tanzanie : Technocrates, particulièrement les directeurs des finances dans les ministères, directions et agences et dans les services du gouvernement local en charge de l'élaboration et de l'exécution du budget Kenya : Fournisseurs ; Parlement ; Parlementaires ; Opposition ; Conseil des gouverneurs ; Assemblées des comtés ; Membres des assemblées de comtés Mozambique : Groupes de pression du parti au pouvoir (Association des vétérans de guerre) Sénégal : Classe politique Mali : Institutions publiques
Gouvernance des recettes	Éthiopie : <i>Ethiopian Broadcasting Corporation</i> (Office de radio-télévision d'Éthiopie) ; <i>Addis Fortune</i> ; Centre d'études et de recherches sur les politiques économiques ; Banque mondiale ; Chambre de commerce et des associations sectorielles d'Éthiopie ; Association des entrepreneurs en bâtiments d'Éthiopie Kenya : Ministère des Finances ; Ministère de la Planification ; Cabinet ; Procureur général ; Banque centrale Mozambique : <i>Mozambique Revenue Authority</i> (Autorité fiscale du Mozambique) Rwanda : <i>Rwandan Revenue Authority</i> (Autorité fiscale du Rwanda) ; <i>Chief Government Economist</i> (Économiste en chef du gouvernement) ; Secrétaire au Trésor Tanzanie : Comité des donateurs pour l'aide au développement ; Contrôleur et vérificateur général ; Communautés économiques régionales Ouganda : Exécutif ; Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique ; Parlement Sénégal : Administration fiscale Mali : Administration fiscale ; Organisations de la société civile	Burkina Faso : Ministère de l'Économie et des Finances Éthiopie, Ghana, Kenya, Tanzanie et Ouganda : Éléments du secteur privé impliqués dans l'évasion fiscale Mozambique : Association des commerçants transfrontaliers informels (<i>Mukheristas</i>) ; Confédération des associations d'hommes/de femmes d'affaires Sénégal : Syndicats ; Organisations internationales Mali : Secteur informel ; Employeurs

Dimension	Facilitateurs	Non partisans
Passation des marchés	Burkina Faso : Agence de régulation des marchés publics ; Départements ministériels autres que le ministère de l'économie et des finances ; Fournisseurs auprès de l'État ; Gouvernements locaux ; Partenaires techniques et financiers Éthiopie : Ministère des Finances et de la Coopération économique ; <i>Federal Public Procurement and Property Administration Agency</i> (Agence fédérale des marchés publics et de l'administration des biens) ; <i>Addis Fortune</i> ; <i>The Reporter</i> ; <i>Ethiopian Broadcasting Corporation</i> (Office de radio-télévision d'Éthiopie) ; Zami-FM ; Centre d'études et de recherches sur les politiques économiques ; Groupe d'aide au développement–Groupe de travail sur les marchés ; Chambre de commerce et des associations sectorielles d'Éthiopie ; Association des entrepreneurs en bâtiment d'Éthiopie Rwanda : Autorité rwandaise des marchés publics ; Entrepreneurs/prestataires de service ; Bureau de l'Ombudsman ; Comptable général Tanzanie : Contrôleur et Vérificateur général ; Bureau de prévention et de lutte contre la corruption ; Autorité tanzanienne des marchés publics Ouganda : Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique ; <i>Public Procurement and Disposal of Public Assets Authority</i> (Autorité des marchés publics et de mise au rebut des actifs publics) ; Partenaires au développement Sénégal : Organismes de réglementation ; Organisations de la société civile Mali : Partenaires donateurs ; Organisations de la société civile	Éthiopie : Agences publiques/fonctionnaires défaillants ; commerçants corrompus ; fonctionnaires à la recherche de rentes Kenya, Mozambique : Association des entrepreneurs ; Entrepreneurs privés Rwanda : Ministères de tutelle ; Responsables de district ; Agences officielles du budget Tanzanie : Grands fournisseurs de biens et services au gouvernement ; Hommes/Femmes d'affaires Sénégal : Entreprises nationales et internationales Mali : Gestionnaires des fonds publics ; Fournisseurs ; Classe politique ; Collectivités territoriales
Contrôles internes	Burkina Faso : Inspecteur-Général des finances ; Cour des comptes ; Partenaires techniques et financiers Éthiopie : Ministère des Finances et de la Coopération économique et <i>Office of the Federal Auditor-General</i> (Bureau du Vérificateur général fédéral) Kenya : Ministère des Finances ; Audit interne ; <i>Kenya National Audit Office</i> (Agence nationale d'audit du Kenya) ; Contrôleur du budget Mozambique : Inspection générale des finances Rwanda : Direction de l'audit interne (Ministère des Finances et de la Planification économique) ; <i>Rwanda Revenue Authority</i> (Autorité rwandaise des marchés publics) ; Système intégré de gestion des informations financières ; Comptable général ; <i>Institute of Certified Public Accountants</i> (Institut des comptables publics certifiés) Mali : Ministère des Finances ; Partenaires donateurs	Éthiopie, Rwanda, Mozambique, Ouganda : Ministères de tutelle ; Responsables de district ; Agences gouvernementales du budget Kenya : Non-réformateurs dans la fonction publique Tanzanie : Auditeur interne ; Fournisseurs de biens et services au Gouvernement ; Personnel des services d'approvisionnement Sénégal : Gouvernement ; Partis d'opposition Mali : Gestionnaires des fonds publics ; Collectivités territoriales
Supervision externe	Burkina Faso : Assemblée nationale ; Cour des comptes ; Haute Autorité en charge du contrôle de l'État et de la lutte contre la corruption ; Partenaires techniques et financiers Éthiopie : Comité des comptes publics ; Commissions parlementaires ; <i>Office of the Federal Auditor-General</i> (Bureau du Vérificateur général fédéral) ; <i>Federal Ethics and Anti-Corruption Commission</i> (Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption) ; <i>Federal Public Procurement and Property Administration Agency</i> (Agence fédérale des marchés publics et de l'administration des biens) ; <i>Addis Fortune</i> ; <i>The Reporter</i> ; <i>Ethiopian Broadcasting Corporation</i> (Office de radio-télévision d'Éthiopie) ; Zami-FM ; Programme des Nations unies pour le développement Mozambique : Tribunal administratif ; Commission parlementaire de planification et du budget ; Forum de suivi du budget Rwanda : Bureau de l'Auditeur général ; Comité des comptes publics ; Bureau du Procureur général ; Bureau de l'Ombudsman Sénégal : Cour des comptes Tanzanie : Commissions parlementaires ; Contrôleur et Vérificateur général ; Partenaires au développement multilatéraux et bilatéraux ; Médias ; Organisations de la société civile, comme dans les enquêtes de suivi des dépenses publiques Ouganda : Vérificateur général ; Parlement ; Partenaires au développement Mali : Parlementaires ; Partenaires donateurs	Éthiopie : Organismes publics défaillants et responsables qui ne parviennent pas à prendre des mesures de redressement sur la base des évaluations périodiques de la performance et des résultats du <i>Federal Auditor-General</i> (Vérificateur fédéral général) Ghana : Parti au pouvoir ; Exécutif/Cabinet ; Services du Procureur général Mozambique, Rwanda, Tanzanie, Ouganda : Ministères de tutelle ; Gouvernements provinciaux et locaux Mali : Gestionnaires de fonds publics ; Classe politique

Gouvernance budgétaire

Comme prévisible, les principaux facilitateurs pour cette dimension de la gouvernance financière sont les ministères des finances, avec des commissions au sein des organes législatifs qui traitent de la gestion des finances publiques et des questions budgétaires. Au Rwanda, le Ministère des Finances et de la Planification économique (MINECOFIN) et la Commission parlementaire du budget sont des acteurs clés du processus budgétaire¹. Fondamentalement, cet engagement entre l'exécutif et le législatif est un moyen important d'identifier les faiblesses et les opportunités de réforme. Si de telles opportunités se présentent dans n'importe lequel de ces domaines, l'autorité dont dispose le MINECOFIN de pouvoir pousser pour obtenir le changement fait de cette institution un facilitateur de premier ordre, surtout étant donné sa position influente en tant qu'organe clé responsable de l'exécution des réformes de la GFP.

Toujours au Rwanda, le Groupe de travail sectoriel sur la GFP (avec ses groupes de travail techniques) est responsable de la mise en œuvre des réformes de la GFP, et il rend compte périodiquement de la performance des indicateurs et des jalons. Ce Groupe de travail bénéficie d'une plateforme de haut niveau, grâce à sa capacité à dialoguer avec les plus grands décideurs. Ceci est typique des interactions du ministère des finances dans plusieurs pays pilotes de PGFA où son rôle dans la préparation du budget fait de lui un facilitateur clé, en particulier pour les réformes potentielles de la GFP.

D'autres facilitateurs clés sont les partenaires externes au développement, généralement les donateurs traditionnels de l'OCDE et les institutions multilatérales. Leurs financements extérieurs pour le budget et l'appui technique au renforcement des capacités les mettent en position de facilitateurs et les incitent fortement à faire avancer un programme de réformes. C'est le cas en Éthiopie où la Banque mondiale a apporté un appui substantiel à un projet lancé en février 2016 pour améliorer les capacités du gouvernement à gérer d'importantes dépenses. De même au Ghana, les partenaires au développement, en particulier les institutions financières multilatérales, ont contraint le gouvernement, sous la menace de sanctions financières, à équilibrer le budget, notamment en luttant contre la corruption et le gaspillage des fonds publics. Cela suit un schéma établi où les partenaires au développement du Ghana, impliqués dans les réformes de la GFP depuis les années 1990, visent à remédier aux faiblesses de la GFP. La dernière action à ce sujet est la Loi de 2016 sur la gestion des finances publiques.

Certains non partisans au changement proviennent de

certaines parties de la bureaucratie et sont, soit réticents à adopter des réformes innovantes, soit corrompus, et détournent des fonds publics. Une telle réticence peut être observée en Tanzanie, où certains technocrates ayant longtemps servi dans les assemblées municipales et de district et les autorités gouvernementales locales responsables de l'élaboration et de l'exécution du budget ne perçoivent souvent aucune nécessité de changement. Bien qu'ils expriment rarement de manière ouverte la résistance et la dissidence, ils indiquent tout simplement et sans équivoque qu'ils préfèrent travailler comme avant, sans changer. Une telle situation s'est produite lorsque le cadre de planification a changé, passant d'un plan réexaminé à intervalles réguliers et d'un budget prévisionnel à un cadre de dépenses à moyen terme en 1998. Du fait de ce changement, certains de ces technocrates ont été redéployés parce qu'ils étaient incapables de faire face à la charge de travail supplémentaire et aux nouvelles procédures informatiques.



Gouvernance des recettes

Les facilitateurs les plus importants ici sont les autorités fiscales, ce qui n'est guère surprenant compte tenu de leur mandat de recouvrement des recettes publiques. L'*Ethiopian Revenue and Customs Authority* (Autorité fiscale et douanière d'Éthiopie) fournit un bon exemple de moteur majeur de la réforme, puisqu'elle a introduit des réformes comprenant un numéro d'identification fiscale basé sur la biométrie pour tous les contribuables. Aux côtés de la Banque centrale et du Ministère des Finances, la *Rwandan Revenue Authority* (Autorité fiscale du Rwanda) fait partie du *Treasury Committee* (Commission du Trésor) qui est un mécanisme fort pour lancer une politique fiscale. Celle-ci se réunit régulièrement pour examiner les

questions fiscales et identifier les domaines de réforme. De manière significative, le *Chief Economist* (Économiste en chef) et le Comptable général du *Rwandan Revenue Authority* tiennent des rôles clés dans cette commission.

Parfois, les principaux facilitateurs comprennent des institutions telles que le Centre d'études et de recherches sur les politiques économiques en Éthiopie, qui tire son influence de ses liens avec l'EPRDF au pouvoir. Ses délibérations se font en présence de hauts fonctionnaires du gouvernement, qui acceptent souvent publiquement leurs conclusions sur l'adoption de réformes ou la résolution de problèmes. En Tanzanie, les partenaires au développement - en raison de leur grand appui budgétaire - ont poussé à la réforme en influençant la politique fiscale au stade de la conception, y compris des mesures visant à mobiliser davantage de ressources.

Un groupe important de non partisans vient des entreprises, qui répugnent généralement à payer des impôts plus élevés et plutôt font du lobbying auprès du gouvernement pour limiter les réformes ou cherchent d'autres moyens de réduire leurs impôts. En Tanzanie, les grands contribuables et les grandes entreprises ont des groupes de pression qui tiennent des consultations sur les questions fiscales avec la *Tanzania Revenue Authority* (Autorité fiscale de la Tanzanie) et le Ministère des Finances au cours des premières étapes de la formulation du budget (lignes budgétaires) pour présenter leurs propositions. Les associations les plus actives sont la *Confederation of Tanzania Industry (CTI)* (Confédération de l'industrie tanzanienne), le *Tanzania National Business Council (TNBC)* (Conseil national des hommes/femmes d'affaires de Tanzanie) et la *Tanzania Private Sector Foundation (TPSF)* (Fondation du secteur privé de Tanzanie). Les petites et moyennes entreprises n'ont pas ces canaux formels et expriment souvent leur ressentiment de manière ouverte. Un exemple patent est le cas d'*Electronic Fiscal Devices Machines (EFDs)* qui est une modalité de versement des recettes fiscales à la *Tanzania Revenue Authority (TRA)* (Autorité fiscale de Tanzanie). Les EFD ont été introduits pour mesurer l'amélioration de la collecte des recettes. Des attitudes similaires prévalent parmi les petites et moyennes entreprises au Ghana, et parmi les entreprises importatrices et exportatrices qui se soustraient à l'impôt en utilisant la surfacturation ou la sous-facturation.

Ainsi, de nombreux acteurs privés n'acceptent pas beaucoup les facilitateurs qui veulent fondamentalement réformer le système fiscal en le rendant plus rationnel, transparent et inclusif et en réduisant les aspects discrétionnaires qui permettent la recherche de rentes.

Passation des marchés publics

Les principaux facilitateurs dans cette dimension de la gouvernance financière sont les agences d'approvisionnement. Soutenues par une législation de plus en plus abondante et par l'appui technique du gouvernement et des partenaires au développement, elles ont fait des tentatives de réglementation des activités d'approvisionnement. En Éthiopie, la *Federal Public Procurement and Property Administration Agency* (Agence fédérale des marchés publics et de l'administration des biens) a été créée en 2009. Un autre organisme spécialisé est le *Procurement and Disposal Service* (Service d'approvisionnements et de mise au rebut) également créé pour réduire les délais de transaction, les coûts et les formalités administratives. Ces efforts faisaient partie de réformes plus grandes menées par le Ministère des Finances et de la Coopération économique pour améliorer la performance et réduire les possibilités de recherche de rente, ainsi que l'inefficacité.

Les partenaires au développement ont fait preuve d'un grand intérêt et exercé une grande influence en fournissant un appui financier substantiel. Le Groupe d'aide au développement, qui sert de plateforme pour réunir des donateurs basés dans le pays, a mis en place un groupe de travail sur l'approvisionnement. La *Rwandan Public Procurement Authority* (Autorité rwandaise des marchés publics) joue un rôle similaire en renforçant les capacités des agences d'approvisionnement et en aidant à exécuter les plans des agences budgétaires. Elle effectue également un audit annuel des approvisionnements pour évaluer les progrès sur le terrain dans la loi sur les marchés publics et, si nécessaire, partager les conclusions avec le procureur de la République. L'influence directe de ces facilitateurs vient d'une position dans le système qui leur donne le pouvoir d'effectuer des approvisionnements pour le compte du secteur public. Ainsi, d'autres facilitateurs potentiels comme les partenaires au développement, le parti au pouvoir et l'exécutif doivent agir à travers eux.

Les non partisans sont principalement des groupes d'intérêts dans la bureaucratie et le secteur privé qui ne veulent pas voir disparaître leurs opportunités de recherche de rente. Les fonctionnaires impliqués dans les approvisionnements peuvent exploiter les lacunes du cadre réglementaire et des procédures officielles pour se procurer des rentes. En Éthiopie, l'absence de progrès dans la mise en œuvre du cadre juridique sur les marchés publics transparents et responsables signifie que la pratique courante consistant à effectuer des approvisionnements massifs vers la fin de l'exercice, sans suivre les procédures établies, offre d'immenses possibilités de recherche de rente.



Contrôles internes

Cette dimension comporte deux groupes importants de facilitateurs. Les premiers sont les directions des ministères des finances chargées des audits et de la supervision des finances publiques. Les seconds sont des partenaires au développement et des donateurs bilatéraux traditionnels des pays de l'OCDE.

Le premier groupe exerce une influence par le biais de son rôle formel dans le maintien des contrôles internes, le suivi des décaissements et des dépenses des fonds publics, et la supervision des procédures pour empêcher tout détournement de fonds. En Éthiopie, le *Ministry of Finance and Economic Cooperation's Inspection Directorate* (Direction de l'inspection au Ministère des Finances et de la Coopération économique) vient en appui aux cellules de contrôle dans les organismes publics et les ministères, en documentant les décaissements financiers pour l'audit. Son action est complétée par celle de l'*Office of the Federal Auditor-General* (Bureau du vérificateur général fédéral), qui surveille les dépenses dans les organismes publics et les ministères, en signalant les irrégularités dans les organismes gouvernementaux.

De même au Ghana, le *'Controller and Auditor General* (Contrôleur et Vérificateur général) qui relève du Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, travaille à assurer la gestion efficace des finances et des biens de l'État par des mécanismes de régulation et de contrôle, en mettant à la disposition des assemblées municipales et de district les mêmes normes et procédures dûment approuvées. Ceci permet de les guider dans la gestion des fonds publics. Il prépare également, à l'intention de l'*Auditor General* (Vérificateur général), un état financier annuel de toutes les transactions gouvernementales. L'importance de ces institutions et départements en fait des facilitateurs clés dans la canalisation des efforts de réforme. Ils sont aussi le moyen pour les autres facilitateurs de canaliser leurs efforts, y compris les partenaires au développement.

En Ouganda, les partenaires au développement fournissent des fonds au moyen de mécanismes tels que le Système intégré de gestion des informations financières et renforcent l'*Office of the Auditor-General* (Bureau du Vérificateur général) en formant du personnel et en fournissant un appui financier opérationnel.

Les principaux non partisans proviennent de la bureaucratie dans les ministères de tutelle, les assemblées municipales et de district, et les autorités gouvernementales locales. Ils résistent à de nouvelles réglementations destinées à maintenir les contrôles internes. Dans certains cas, cette résistance est due à un manque de capacités et de ressources, comme en Ouganda où la *CSO Advocates Coalition for Development and Environment* (Coalition des défenseurs au sein des OSC pour le développement et l'environnement) a révélé des faiblesses alarmantes concernant le manque de personnel ainsi qu'une facilitation médiocre et une supervision et un suivi insuffisants. De nombreux gouvernements locaux n'ont pas les vérificateurs internes, les superviseurs et les inspecteurs nécessaires pour assurer une mise en œuvre adéquate des contrôles internes. Les mêmes problèmes sont observés en Éthiopie, souvent causés par le taux de renouvellement élevé du personnel qualifié et expérimenté. Lorsqu'on combine cette situation avec le fait que les auditeurs internes sont responsables vis-à-vis des directeurs généraux des organisations publiques qui autorisent également les dépenses, il y a inévitablement des limites à ce qu'ils peuvent faire pour consolider une gouvernance financière prudente dans leurs organisations.

Supervision externe

Les principaux facilitateurs ici sont les institutions d'audit indépendantes directement responsables de l'audit de l'État, des partenaires au développement et des partis d'opposition qui essaient de s'assurer que les fonctions de supervision sont bien exécutées. Cela se voit en Éthiopie, où l'*Office of the Federal Auditor-General* (Bureau du Vérificateur général fédéral) a une solide expérience en tant qu'auditeur externe, en publiant régulièrement des rapports critiques sur les mauvaises pratiques et a fait des progrès dans sa couverture de vérification dans presque toutes les institutions fédérales. Une autre institution majeure est la *Federal Ethics and Anti-Corruption Commission* (Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption) qui a instauré la transparence et la responsabilité dans les organes publics en sensibilisant, en intervenant de manière préventive, en ouvrant des enquêtes et en poursuivant les coupables. La décision du gouvernement de leur accorder une grande autonomie dans le cadre de réformes plus grandes a été la

raison majeure du succès de ces deux organes. Ces efforts directs sont appuyés par des institutions de contrôle au sein des organes législatifs, où le Comité des comptes publics, en particulier, travaille en étroite collaboration avec l'*Office of the Federal Auditor-General* (Bureau du vérificateur général fédéral) en organisant des conférences sur les principales conclusions des rapports d'audit (ces conclusions sont largement médiatisées et mises en œuvre par le gouvernement). Le processus est également appuyé par des partenaires au développement qui ont fourni un financement et un appui technique à ces organes de contrôle externe par le biais du Programme des institutions démocratiques mis en œuvre de 2007 à 2013.

De même en Ouganda, le PAC a régulièrement convoqué des membres de l'exécutif et des technocrates pour qu'ils répondent aux questions sur les rapports de performance et d'audit. Avec l'Inspecteur général, il a mis en place des commissions indépendantes pour enquêter sur les plaintes déposées par les médias ou les OSC sur les irrégularités en matière de gouvernance. L'*Office of the Federal Auditor-General* a élargi sa couverture de vérification pour inclure davantage de gouvernements locaux et d'entreprises d'État de niveau inférieur et a considérablement réduit la pile de rapports d'audit en attente d'être examinés au Parlement.

Au Ghana, le Service d'audit, dirigé par le Contrôleur général, jouit d'une indépendance totale et est responsable uniquement devant le Parlement. Il est habilité à auditer toutes les entités gouvernementales, même les agences de sécurité, et à rendre compte aux organes législatifs au moins une fois par an. Son rapport est envoyé au PAC du Parlement, qui tient des conférences publiques retransmises à la télévision depuis 2007. Lors de ces sessions, le PAC interroge les responsables politiques et administratifs des assemblées municipales et de district sur les questions soulevées par le Contrôleur général dans son rapport concernant l'utilisation des fonds publics alloués dans le budget et dans d'autres instruments financiers. Ces conférences publiques ont fait état de nombreux cas de malversations financières et recommandé des sanctions contre les fonctionnaires jugés coupables. Cela a permis au PAC de jouer le rôle de moteur dans la réforme. Mais puisque son mandat cesse au moment où il présente les conclusions de l'audit externe du Contrôleur général et qu'il n'a pas qualité pour engager de procédure disciplinaire contre les responsables reconnus coupables de malversations, sa capacité à faire appliquer les recommandations est faible, surtout parce que l'exécutif peut simplement ignorer ses recommandations.

Les partenaires au développement en Ouganda ont fait pression sur le gouvernement pour qu'il fournisse plus d'informations, mène des enquêtes et punisse les responsables de malversations financières. En 2012, par suite d'une perte de fonds dans les services du Premier ministre, ils ont annulé certains financements et insisté sur des réformes majeures destinées à renforcer les fonctions d'audit et sur la punition des responsables reconnus coupables d'irrégularités comme conditions pour fournir, à nouveau, des ressources.

La plupart des non partisans ne sont pas bien organisés et proviennent essentiellement de certaines parties de la bureaucratie qui craignent de perdre des possibilités potentielles ou actuelles de recherche de rente. On trouve cependant au Ghana un groupe de non partisans organisé dont la branche exécutive, en particulier le bureau du président, n'a pas permis aux organes législatifs de contrôle et aux autres institutions d'audit de remplir pleinement leurs fonctions. En tant que centre de pouvoir, ce groupe a été capable de bloquer des efforts et a montré qu'il résistera à toute tentative de faire appliquer les réformes.

Conclusion

Nous tirons trois principales leçons de ce chapitre. Premièrement, d'importants centres de pouvoir existent dans des parties clés de l'architecture financière de l'influence, et ils ont un impact décisif sur la performance de la GFP et la viabilité des réformes. Ces centres sont souvent liés à des forces politiques dominantes, comme la haute direction du parti politique hégémonique, par exemple en Éthiopie, au Mozambique, au Rwanda et en Ouganda, gouvernés chacun par le même parti pendant de nombreuses années. Mais ces centres sont aussi liés au pouvoir excessif de l'exécutif dans des pays comme le Ghana, en dépit de son système électoral compétitif.

Comprendre quels éléments du parti au pouvoir et du gouvernement sont intéressés par la GFP et leurs motivations est une condition préalable à la modification de l'architecture financière. Dans plusieurs cas, comme en Éthiopie, le parti politique et le gouvernement dominants se sont lancés dans un important programme de réforme de la GFP, qui a conduit à des tendances positives en matière de gouvernance financière (voir chapitre 3). Étant donné l'influence exercée par les canaux formels et informels, toute stratégie de réforme de la GFP devrait chercher à identifier ces centres de pouvoir et à obtenir leur appui.

Ces centres de pouvoir ne sont pas des personnes mais des postes que des individus (ou de petits groupes) occupent : l'élite du parti, ainsi que des sections clés des

ministères exécutifs de premier plan tels que le portefeuille des finances. Les individus changent, mais les postes et leur influence restent. L'obtention de l'appui du titulaire actuel du poste est l'une des clés de la réforme de la GFP.

Deuxièmement, ces centres de pouvoir et la nature des systèmes politiques dans de nombreux pays sont tels que les influences censées agir comme des contrôles sur le pouvoir exécutif et le parti au pouvoir sont rarement autorisées à fonctionner de manière indépendante. La faiblesse du contrôle par les organes législatifs et les organes indépendants de contrôle et d'audit devant une autorité centrale et un exécutif puissants pose des problèmes à long terme pour garantir la responsabilité et l'inclusion, car il ne sera pas possible de compter sur le zèle du parti au pouvoir pour engager des réformes (tel qu'on le voit dans les pays pilotes de PGFA comme l'Éthiopie et le Rwanda). Un processus naturel d'entropie et de complaisance est inévitable et réduira le désir d'engager toute réforme susceptible d'accroître les risques politiques à court terme ou de créer des centres d'influence et de pouvoir rivaux potentiels. Cela aura naturellement un impact sur la gouvernance financière et la performance de la gestion des finances publiques, un domaine dans lequel des efforts de réforme plus importants devraient viser à faire de la bonne gouvernance financière une réalité sur le long terme et durable.

Le défi consistera à élaborer des stratégies de réforme sans aliéner les centres de pouvoir existants, ni susciter leur résistance, car cela saperait le succès de toute tentative de réforme. Le paradoxe est que d'une part, il

est important d'avoir accès aux centres de pouvoir pour assurer leur soutien politique et institutionnel à la réforme à court terme, pendant que d'autre part, il faut, à long terme, instaurer des contrôles de contre-poids sur ces centres de pouvoir pour garantir qu'une gouvernance financière solide est mise en place dans l'architecture financière et n'est pas fondée sur des sables mouvants dans le domaine politique.

Troisièmement, les partenaires au développement peuvent être caractérisés comme ayant actuellement peu d'influence dans certains pays (Mozambique) tout en conservant une grande influence dans d'autres (Tanzanie). Cela constitue un rappel important de l'impact différent des contextes nationaux et régionaux et de la nécessité d'élaborer des stratégies pouvant s'en accommoder lors de la conception des réformes de la GFP. Cela souligne également la nécessité d'une recherche minutieuse pour évaluer les acteurs qui façonnent la performance de la GFP dans un pays, ce qui est essentiel pour des interventions réussies.

Une implication clé du renforcement des capacités est qu'il est essentiel de renforcer les capacités des institutions compensatoires qui traitent avec un exécutif super puissant. L'appui au renforcement des capacités des organes législatifs et réglementaires est essentiel pour garantir que les réformes de la GFP durent longtemps. Accroître le pouvoir et renforcer les capacités des institutions compensatoires et indépendantes, ainsi que celles d'autres centres de pouvoir, peut assurer un engagement plus durable vis-à-vis des réformes de la GFP.

PROCESSUS ET SYSTÈMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

■ CHAPITRE 2 : PROCESSUS ET SYSTÈMES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Ce chapitre décrit les processus et systèmes de base de la gestion des finances publiques (GFP) pour les 10 pays de PGFA (*Perspectives de la gouvernance financière en Afrique*). L'objectif est de fournir non pas une description détaillée, mais un point de référence pour l'analyse quantitative et qualitative ultérieure. Comme chaque pays a une histoire unique et que des groupes de pays ont hérité de différents systèmes administratifs financiers - anglophones et francophones, par exemple - il n'est pas possible de couvrir la grande diversité des processus et des systèmes dans les pays pilotes de PGFA. Un processus budgétaire commun sous-jacent que tous les pays partageant est présenté sous une forme succincte.

Les processus de GFP couvrent la formulation et la mise en œuvre du budget, le contrôle par les organes législatifs, l'audit interne et externe, et toutes les autres activités impliquant la collecte et la dépense des fonds publics. Les systèmes de GFP renferment les

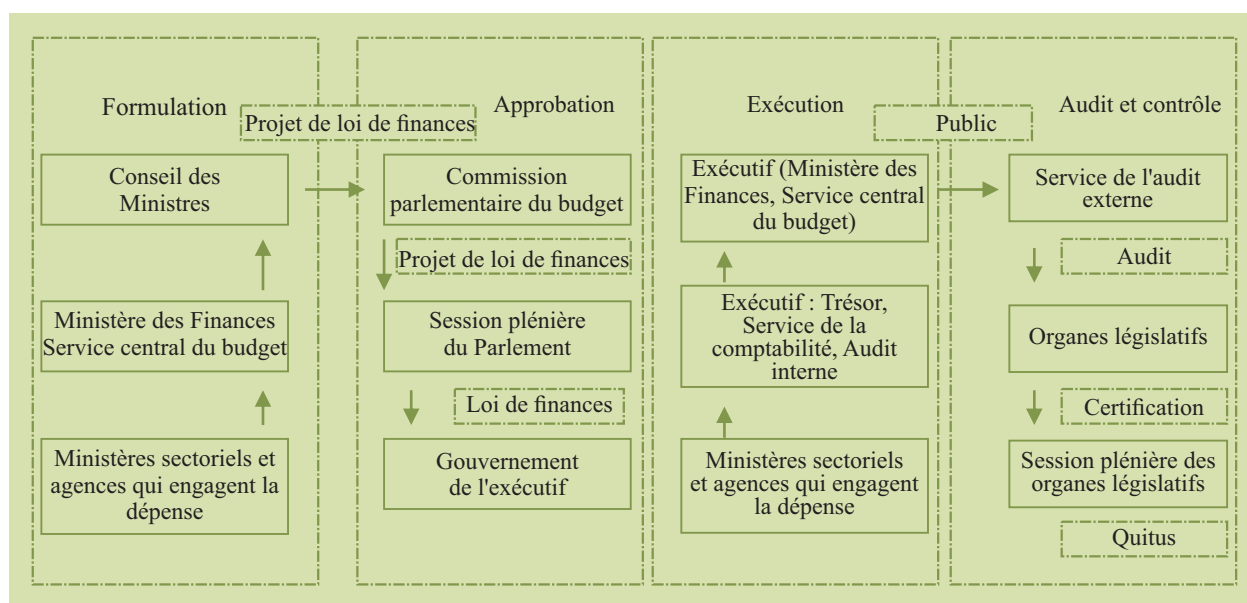
institutions, les acteurs et leurs règles structurées pour interagir les uns avec les autres dans la gestion des finances publiques, en commençant par les structures administratives et bureaucratiques du gouvernement jusqu'aux organes législatifs et à d'autres organismes publics et autonomes.

Ces deux éléments forment la base de la GFP ainsi que celle de l'analyse quantitative et qualitative ultérieure. L'évaluation du fonctionnement de ces processus et systèmes nous permet de comprendre la performance d'un pays en matière de gouvernance financière, comment celle-ci pourrait être améliorée et quels sont les problèmes majeurs.

Processus de gestion des finances publiques

Le processus budgétaire, avec de multiples acteurs, peut être simplifié en quatre phases : formulation, approbation, exécution, audit et contrôle (figure 2.1).

Figure 2.1 Le processus budgétaire



Source: DFID 2007.

https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Santiso/publication/263855373_Understanding_the_Politics_of_the_Budget/links/0a85e53c3537e294a7000000.pdf (Visité en 2012)



Formulation

De nombreux pays démarrent le processus budgétaire avec une phase de formulation pour s'assurer que des directives en politiques économiques de haut niveau éclairent les décisions budgétaires du gouvernement. Cette phase consiste à traduire les grands objectifs de politiques économiques en objectifs financiers, compte tenu des conditions socio-économiques dominantes. Les fonctionnaires dans les ministères tels que les finances procèdent à une estimation des sommes d'argent qui seront disponibles pour l'État dans les périodes à venir, y compris les revenus internes, l'aide étrangère et les emprunts du gouvernement. Des calculs similaires sont faits pour les dépenses proposées dans différents secteurs et programmes. Les estimations de dépenses indiquent le montant maximum de financement disponible pour chaque entité qui engage la dépense ou pour des objectifs spécifiques dans le budget à venir.

Cette phase implique des entités telles que les ministères des finances et de la planification, les ministères sectoriels, les entités infranationales qui préparent les estimations de dépenses et les groupes de la société civile dont les commentaires sur les propositions peuvent être pris en compte. Après cela vient le processus de préparation du budget, qui implique la préparation et la finalisation de la proposition de budget gouvernemental formel à soumettre aux organes législatifs pour approbation.

La proposition de budget couvre habituellement un an. La préparation implique généralement des plans de dépenses détaillés pour chaque domaine d'activité du gouvernement, le ministère des finances jouant un rôle central. Celui-ci est responsable, en ce qui concerne les recettes, de produire des projections détaillées des ressources, des types de revenus, ainsi que des emprunts intérieurs et extérieurs. Pour ce qui est des dépenses, il travaille avec les entités qui engagent les

dépenses pour évaluer leurs demandes de dépenses. Le ministère des finances et les entités devant engager les dépenses mènent des négociations détaillées sur ces demandes. Il en résulte une proposition de budget formel complète et détaillée qui reflète les plans de recettes et de dépenses de l'ensemble du gouvernement pour l'exercice budgétaire.

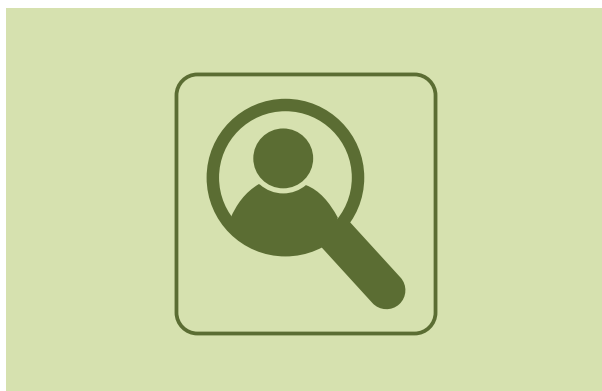
Approbation

Cette proposition est ensuite soumise à l'approbation d'un organe politique représentant l'électorat - généralement le parlement ou le congrès - où le budget est débattu. Cet organe examine souvent différentes parties de la proposition de budget en détail, dans des commissions spécialisées, et souvent avec le soutien d'experts techniques et d'organismes de la société civile. Les membres de l'exécutif (et en particulier le ministère des finances) doivent souvent défendre le budget proposé devant ces commissions et organes. Dans la plupart des pays, les élus disposent de quelques semaines pour examiner la proposition de budget, en débattre et, le cas échéant, proposer des amendements. À la fin de cette période, la proposition de budget est formellement adoptée et promulguée en loi, ce qui autorise l'exécutif à mobiliser les ressources et à les dépenser. La base sur laquelle le budget est approuvé - poste budgétaire, unité administrative, programme, etc. - est essentielle pour établir les exigences en matière de responsabilité et de présentation des rapports qui permettent l'audit et le contrôle.

Exécution

Dans cette phase, les gouvernements présentent (ou non) les objectifs et les propositions du budget. Un grand éventail d'organisations étatiques ont la responsabilité de veiller à ce que des ressources soient tenues à la disposition des organismes qui mettent en œuvre les politiques budgétaires (telles que l'approvisionnement des services publics) et de veiller à ce que le gouvernement puisse fonctionner. Ceux-ci incluent les autorités fiscales et les agences de gestion de la dette. D'autres départements supervisent le transfert des ressources des agences de collecte des recettes aux agences qui engagent la dépense, généralement le Trésor.

Les États utilisent une part importante de leurs finances pour payer l'administration générale du gouvernement, dont les principaux coûts sont les salaires, les avantages sociaux et les pensions des employés publics. Une autre part importante est consacrée à l'achat ("approvisionnement") des biens et la prestation



de services auprès de sources externes, gérées par des organismes gouvernementaux souvent sur le marché libre. Les agences clés comprennent les centrales publiques d'approvisionnements (qui déterminent souvent les règles et procédures de passation des marchés, et surveillent le processus) et les responsables des approvisionnements dans les organismes qui engagent la dépense (qui appliquent les règles et font réellement les approvisionnements).

Audit et contrôle

Les gouvernements ont des procédures de vérification interne et externe et d'autres formes de contrôle des recettes et des dépenses publiques réalisées. Il s'agit de contrôles internes et d'audits, ainsi que de procédures de comptabilité et de présentation des rapports.

Les contrôles internes visent à assurer le respect des règles des procédures comptables et de présentation des rapports, tandis que les audits internes fournissent aux agences des informations sur les domaines à risque où les contrôles manquent ou bien dans lesquels le non-respect des règles qui s'est installé dans les habitudes, peut compromettre la capacité d'une entité à atteindre ses objectifs. Ces processus relèvent de la responsabilité des organismes de contrôle, des entités d'inspection ou des organismes de vérification interne. Dans certains pays, cette fonction est centralisée pour l'ensemble du gouvernement, tandis que dans d'autres, elle est déléguée à chaque entité qui engage la dépense.

Les procédures de comptabilité et de présentation des rapports du gouvernement impliquent la tenue de registres des flux financiers et l'organisation de ces dossiers de manière à permettre une vérification indépendante. Le Trésor est habituellement l'organe chargé de déterminer le fonctionnement de ces mécanismes, mais tous les services qui engagent la dépense devraient avoir des comptables chargés de tenir les comptes et de présenter des rapports. La plupart des gouvernements produisent des rapports

indiquant si les recettes et les dépenses réalisées sont conformes au budget initial. Les rapports financiers sont souvent produits pendant la période de référence (pour montrer les progrès dans l'exécution du budget) et après la fin de cette période (pour fournir un compte-rendu complet des activités financières du gouvernement, et faire ressortir leur comparaison avec ce qui était prévu dans le budget).

Au niveau de la phase d'audit et de contrôle, les gouvernements sont généralement tenus d'envoyer leurs rapports financiers annuels à l'institution supérieure de contrôle indépendante (IAS) pour l'audit externe qui conclut chaque exercice budgétaire. Dans certains pays, il s'agit d'organismes d'audit spécialisés qui relèvent de la même institution (comme les organes législatifs) qui a exécuté le budget, tandis que dans d'autres, ils font partie du pouvoir judiciaire. Leur rôle principal est d'examiner si les activités financières du gouvernement ont respecté le budget initial et suivi toutes les autres règles et procédures.

Les IAS sont, en un sens, les gardiens ultimes de l'intégrité du système de la GFP. Elles vérifient également parfois la rentabilité des dépenses publiques, par exemple les types de services obtenus avec des fonds publics et s'ils sont rentables, compte tenu des autres possibilités. Leurs rapports et leurs résultats sont utilisés par les organes législatifs pour soulever des préoccupations auprès de l'exécutif dans son ensemble et auprès des agences d'exécution, prises individuellement. Les représentants du gouvernement doivent souvent comparaître devant des commissions spécialisées pour répondre à ces questions, et doivent généralement répondre en présentant dans le détail les mesures correctives qu'ils ont l'intention de prendre. Ces rapports sont également utilisés par des entités de la société civile qui tentent de demander des comptes aux gouvernements sur la manière dont les ressources de l'État ont été utilisées. Les cours des comptes peuvent parfois poursuivre et sanctionner directement la mauvaise gestion et le non-respect des règles.

Systèmes de gestion des finances publiques

Cette section donne un aperçu des principales phases, composantes, étapes et des principaux acteurs institutionnels des processus de la GFP, en s'appuyant sur des exemples tirés des 10 pays pilotes de PGFA (voir le tableau A2.2 de l'annexe 2). Les systèmes de la GFP sont analysés à travers quatre composantes (au plan vertical) : le cadre juridique, les institutions, les ressources humaines, les procédures et les pratiques ; et six étapes (au plan horizontal) : planification et préparation du budget, gestion des recettes, exécution

du budget et approvisionnements, suivi et inspection, comptabilité et présentation des rapports, et contrôle et supervision.

Planification et préparation du budget

Dans cette première étape, le cadre juridique est spécifié par des lois clés telles que la Loi organique des finances 2006 au Rwanda, ou les Lois des finances en Ouganda et au Ghana (et d'autres décrets et actes financiers similaires dans d'autres pays). Ces lois fournissent le cadre formel pour les institutions impliquées et décrivent les responsabilités et les résultats attendus du gouvernement, de l'administration financière et des organes législatifs dans l'interaction les uns avec les autres pour présenter un budget formel pour approbation par les organes législatifs.

Les institutions clés sont les ministères des finances et de la planification, et les autorités fiscales, telles que la *Central Revenue Authority* (Autorité fiscale au niveau central) du Kenya. Ces deux ministères, en raison de leur expertise et de leur contrôle des fonds, sont sans surprise les institutions gouvernementales dominantes dans la préparation du budget, surtout quand, comme en Ouganda, ces fonctions sont regroupées en un seul ministère qui est le Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique.

Les ressources humaines sont principalement composées d'économistes, de planificateurs, de statisticiens et d'autres fonctionnaires spécialisés dans la finance qui, en raison de leurs compétences et de leurs connaissances spécialisées, ont la capacité technique de préparer un budget formel au sein du gouvernement pour approbation externe.

Au niveau des procédures et pratiques, de nombreux pays, notamment le Kenya, le Mozambique, le Sénégal, la Tanzanie et l'Ouganda, disposent d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) qui est un plan gouvernemental triennal avec une base annuelle, revu à intervalles réguliers, avec des priorités de dépenses et des contraintes budgétaires matérielles. Le CDMT contient également des critères de résultat pour le suivi de la performance. Le CDMT, avec le document-cadre sur le budget annuel, sert de base à la planification budgétaire annuelle. De nombreux pays pilotes de PGFA disposent également de chartes fiscales et de plans d'approvisionnements qui prévoient et planifient de la même manière les dépenses publiques en matière d'approvisionnements et de budget sur le moyen terme. D'autres pays, comme le Rwanda, ont mis en place un plan financier légèrement à plus long terme (le Programme gouvernemental de sept ans et la Vision 2020 pour le Rwanda).

Gestion des recettes

La deuxième étape est organisée de façon similaire. Le cadre juridique établit l'autorité, les devoirs et les opérations des agences impliquées dans les lois sur les recettes, comme au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda. D'autres pays ont une législation similaire, comme la Loi générale sur les impôts et les domaines de 2012-13 au Sénégal et la Proclamation 648/2009 sur l'administration financière en Éthiopie. Ces lois installent dans leurs fonctions les agences fiscales appropriées, telles que la *Ghana Revenue Authority* (Autorité fiscale du Ghana) et la *Kenya Revenue Authority* (Autorité fiscale du Kenya), chargées de percevoir les recettes du gouvernement ainsi que d'autres droits, comme l'*Ethiopian Revenue and Customs Authority* (Autorité fiscale et douanière d'Éthiopie) et la *Directorate-General of Customs* (Direction générale des douanes), qui sont responsables de la collecte des taxes sur les marchandises importées.

Les ressources humaines sont des fonctionnaires des impôts, des comptables, des économistes et d'autres membres du personnel technique qui sont employés dans ces organismes de recouvrement des recettes.

Les procédures et les pratiques comprennent les plans d'approvisionnement, les codes fiscaux et les systèmes de collecte, comme on en trouve dans la plupart des pays pilotes de PGFA. Certains pays disposent de mécanismes de collecte de revenus dans certains secteurs, tels que le modèle minier, pétrolier et gazier introduit en Tanzanie en 2014.

Exécution du budget et approvisionnements

La dimension d'exécution du budget et d'approvisionnements est la troisième étape du système de GFP. Ici encore, le cadre juridique est fourni par une législation qui régit la présentation des budgets aux organes législatifs pour qu'ils les approuvent, ainsi que les approvisionnements par le secteur public et les dépenses de fonds. Des lois telles que l'*Exchequer and Audit Act* (Loi sur la gestion des finances publiques et l'audit) au Kenya, la *Financial Administration Act* (Loi sur la gestion des finances publiques) au Ghana et la *Budget Act 2014* (Loi des finances de 2014) en Tanzanie sont complétées par d'autres réglementations et, dans certains pays, par des arrêtés ministériels comme au Rwanda.

Les institutions sont les ministères des finances et d'autres ministères connexes tels que la planification et le développement économique, ainsi que les organes législatifs, qui adoptent le budget. Pour l'approvisionnement, plusieurs pays tels que le Rwanda, l'Éthiopie et le Sénégal ont des agences spécialisées en passation des marchés pour la gestion des besoins dans ce domaine.

Pour cette étape, le personnel d'approvisionnement de ces agences, ainsi que ceux intégrés dans d'autres ministères, constituent les ressources humaines, aux côtés du personnel du budget comme le *Chief Budget Manager* (Directeur du budget) au Rwanda ou le *Controller of Budget Finance* (Contrôleur du budget) au Kenya, qui sont responsables de l'exécution effective du budget au sein des ministères centraux et de tutelle.

Les procédures et les pratiques sont divisées en procédures régissant les approvisionnements, telles que le manuel d'approvisionnements au Rwanda et les processus d'appel d'offres en Tanzanie, et celles couvrant les dépenses publiques réalisées, tels que l'enquête de suivi des dépenses publiques (PETS) en Tanzanie (encadré 2.1), le budget trimestriel au Kenya et les rapports d'exécution du budget au Mozambique.

Encadré 2.1 Avantages d'une enquête de suivi des dépenses publiques

Une ESDP consiste en une enquête aléatoire qui suit le flux des ressources à travers le système administratif pour déterminer quelle part des ressources initialement allouées arrive à chaque niveau. La différence entre une ESDP et un audit classique est l'utilisation des méthodes statistiques. Par exemple, pour suivre les dépenses consacrées aux écoles, plutôt que de visiter physiquement les écoles pour déterminer le montant des fonds reçus, une ESDP sélectionne un échantillon d'écoles statistiquement représentatif et utilise ces données pour son analyse.

Une ESDP est utile pour localiser et quantifier les besoins satisfaits aux plans politique et bureaucratique, les fuites de fonds et les problèmes de déploiement des ressources humaines et matérielles tels que le personnel et les manuels.

Suivi et inspection, comptabilité et présentation des rapports, examen et contrôle

Ces trois étapes correspondent à la phase d'audit et de contrôle. Combinés, ils impliquent des audits internes et externes, des techniques comptables et un contrôle législatif et indépendant des dépenses et des finances publiques.

Le cadre juridique établit des structures claires à travers des lois sur l'audit au Ghana, au Kenya et en Tanzanie, une *Financial Administration Proclamation* (Proclamation sur l'administration financière) en Éthiopie, et des arrêtés ministériels et des directives de

gestion financière au Rwanda. Ce cadre juridique guide le rôle des institutions pour les audits internes, tels que l'*Internal Audit Inspectorate* (Inspection de l'audit interne) en Ouganda et l'*Audit Service* (Service de l'audit) au Ghana, ainsi que les sections comptables des ministères des finances, de la Banque centrale (Ghana et Kenya) ou des directions de la comptabilité publique (comme au Mozambique et au Sénégal). Pour l'audit externe, les institutions clés sont les organismes indépendants tels que le Vérificateur général ou d'autres ISC en Éthiopie, au Kenya, au Rwanda et en Ouganda. Il y a également les Comités des comptes publics (PAC) des organes législatifs, qui peuvent demander des comptes au gouvernement et aux ministres pour toute divergence ou problème avec les finances publiques qui leur est rapporté.

En matière de ressources humaines, les IAS et les organes d'audit interne sont dotés d'auditeurs et d'experts financiers, tandis que dans les services de comptabilité et de présentation des rapports au sein des ministères et des organismes autonomes, des comptables et inspecteurs veillent au suivi et à l'évaluation. Pour l'examen minutieux et le contrôle, outre le personnel des organismes d'audit, les membres du Parlement et le personnel parlementaire permettent aux PAC de fonctionner, tout comme le personnel des services judiciaires et des conseils de discipline budgétaire et comptable qui exercent des fonctions de contrôle.

Les procédures et les pratiques montrent deux flux principaux. Le premier concerne l'étape de la comptabilité et de présentation des rapports, qui utilise divers systèmes comptables tels que le Système intégré de gestion des informations financières en Ouganda, qui est lié aux normes comptables internationalement reconnues, et le Cadre d'évaluation de la performance des donateurs au Rwanda. De tels systèmes permettent aux gouvernements d'utiliser les derniers modèles et techniques comptables pour assurer le suivi des dépenses publiques et en rendre compte, en interne et en externe. Le deuxième volet traite des aspects d'audit et de contrôle et comprend des rapports de suivi et d'évaluation, d'audit et d'inspection, ainsi que d'autres enquêtes menées par des institutions d'audit et de contrôle telles que les PAC, les IAS et les ministères des finances. Les résultats sont publiés en tant qu'évaluation indépendante et externe des finances publiques.

Un mécanisme d'interverrouillage

Rappelez-vous que tous les maillons de la chaîne doivent bien fonctionner ensemble - depuis la formulation et la planification jusqu'à la mise en œuvre et la pratique, en passant par le contrôle et les éléments

de suivi /de comptabilité - afin de maintenir un bon système de gouvernance financière. Si l'un de ces maillons obtient de mauvais résultats ou connaît des problèmes, il ralentit la gouvernance financière dans son ensemble, même si les autres éléments fonctionnent bien.

Conclusion

Deux modèles et des observations générales peuvent être tirés des études de cas. Tout d'abord, les étapes de comptabilité et de présentation des rapports dans les pays ayant fait partie de l'enquête sont conformes aux meilleures pratiques internationales. Des pays comme l'Ouganda et le Rwanda utilisent des systèmes de comptabilité tels que le Système intégré de gestion des informations financières et le Cadre d'évaluation de la performance des donateurs, qui sont liés aux normes comptables internationalement acceptées. Les systèmes reconnus et acceptés de par le monde permettent aux gouvernements d'utiliser les techniques et les modèles comptables les plus à jour pour suivre, contrôler et rendre compte des dépenses publiques, aux plans interne et externe, et de manière transparente. Des efforts sont donc nécessaires pour exhorter les pays à maintenir l'utilisation des normes de comptabilité et d'information internationalement reconnues.

Deuxièmement, les pays ayant fait partie de l'enquête ont également mis en place des systèmes d'audit et de contrôle qui comprennent des rapports de suivi et d'évaluation, d'audit et d'inspection et d'autres enquêtes menées par des institutions d'audit et de contrôle telles que les PAC, les IAS et les ministères. Par exemple, les institutions chargées des audits internes comme l'*Internal Audit Inspectorate* (Inspection de l'audit interne) en Ouganda et l'*Audit Service* (Service d'audit) au Ghana, jouent un rôle clé dans les étapes de suivi et d'inspection, de comptabilité et de présentation des rapports, d'examen minutieux et de contrôle. Divers organismes et institutions sont impliqués, les résultats étant publiés sous la forme d'une évaluation indépendante et externe des finances publiques. Mais les études montrent également que les systèmes et les procédures ne conduisent pas automatiquement à une meilleure gestion financière.

Une implication clé pour le renforcement des capacités concerne l'amélioration de l'efficacité de toutes les parties du système de la GFP. Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles peut garantir que toutes les parties du système de gestion des finances publiques et de l'architecture financière s'intègrent bien, depuis la formulation et la planification jusqu'à la mise en œuvre et le contrôle, en passant par le suivi et la comptabilité.

PERFORMANCES NATIONALES - APERÇU DES PERFORMANCES ET TENDANCES

CHAPITRE 3 : PERFORMANCES NATIONALES - APERÇU DES PERFORMANCES ET TENDANCES

L'approche développée pour les *Perspectives de la gouvernance financière en Afrique* (PGFA) combine une analyse quantitative sur la base de 25 indicateurs, couvrant cinq dimensions de la gouvernance financière qui vont de pair avec cinq variables de la gouvernance politique (tableau 3.1).

Tableau 3.1 Matrice de mesure de la gouvernance financière

Variables de la gouvernance politique	Dimension de la gouvernance financière				
	Gouvernance budgétaire	Gouvernance des recettes	Contrôle interne	Passation des marchés publics	Supervision externe
Intégration	Effectivité de la participation du public	Implication du public	Contrôle exercé par le public	Implication des parties prenantes	Niveau d'interaction avec le public
Transparence	Transparente, Exhaustivité et convivialité du processus	Prise de conscience des responsabilités	Disponibilité des informations sur les dépenses	Niveau d'accès à l'information	Accès du public aux rapports d'audit
Respect des règles	Ordre et clarté des règles	Application équitable des règles	Efficacité de l'adhésion au contrôle interne	Respect des bonnes pratiques	Indépendance de l'agence d'audit
Supervision	Adéquation du contrôle minutieux du budget par le législatif	Contrôle parlementaire en place	Exhaustivité des activités de supervision	Effectivité des activités de surveillance	Examen Contrôle et suivi des activités d'audit
Capacité	Budget tenant compte des politiques déclarées	Efficacité de l'administration des recettes	Mesure prise contre les comportements illégaux et contraire à l'éthique	Capacité d'application de l'organisme réglementaire	Indépendance des organismes de contrôle et d'application

La Banque africaine de développement (BAD) a développé les cinq dimensions et les cinq variables en consultation avec les parties prenantes. Ces dimensions et variables sont pertinentes pour le contexte africain, conformes au mandat et aux priorités de la BAD en matière de gouvernance économique, et mesurables à l'aide de sources de données crédibles.

La matrice du tableau 3.1 a été développée pour soutenir l'analyse quantitative afin d'identifier les forces et les faiblesses dans la sphère financière publique d'un pays, en se concentrant sur deux types d'indicateurs : les indicateurs de référence d'une part et les indicateurs de conformité et de performance d'autre part. Les indicateurs de référence traitent des caractéristiques formelles et fonctionnelles du paysage réglementaire et de l'architecture institutionnelle d'un pays, afin de fournir une comparaison « instantanée » des processus et systèmes observés par rapport aux normes internationales souhaitées. Les indicateurs de conformité et de performance sont utiles pour déterminer si le système fonctionne réellement dans le respect des règles et des directives du cadre réglementaire du pays. L'analyse quantitative vise à clarifier, par exemple, si le processus de formulation du budget est transparent et si les systèmes d'audit interne et d'audit externe sont sains et respectés dans la pratique.

Ce chapitre présente des aperçus des performances et aussi des tendances pour les dimensions de la gouvernance financière des dix pays pilotes de PGFA (gouvernance budgétaire, gouvernance des recettes, passation des marchés publics, contrôles internes et supervision externe) et les cinq variables de gouvernance politique (intégration, transparence, respect des règles, supervision et capacité) pour chaque dimension. Pour les aperçus, il utilise cinq graphiques à bulles et pour les tendances cinq tableaux de feux de circulation (figures 3.1 à 3.10).

Chaque graphique à bulles comporte 50 points de données - cinq variables de gouvernance politique pour chacun des 10 pays. Chaque bulle traduit un score de 0 à 100 qui est une note attribuée et non un pourcentage. Et comme chaque variable de gouvernance politique mesure différents aspects de la gouvernance financière, les scores ne peuvent pas être additionnés pour donner un pourcentage global. Ils doivent plutôt être considérés individuellement. Cela signifie aussi que, s'il est évidemment possible de voir quels pays réussissent bien (ou pas du tout) par leurs scores, un simple classement ordinal n'est pas possible, puisque chaque indicateur doit être considéré individuellement. L'analyse de la performance globale de la gouvernance financière de chaque pays est illustrée par un graphique à bulles, qui résume l'ensemble des matrices cinq-par-cinq des indicateurs



et met en évidence les réalisations élevées (bulle verte), les réalisations passables (vert clair), les réalisations faibles (rouge clair) et les réalisations les plus basses (rouge foncé). Un score de 100 est représenté par le vert foncé ; les pays avec le vert clair ont un score compris entre 50 et 100 ; les faibles réalisations, représentées par le rouge clair, sont notés entre 1 et 50, tandis que le rouge foncé signifie une note nulle.

Avec 50 points, les chiffres en feux de circulation illustrent des tendances comme l'amélioration (un cercle vert), le déclin (un cercle rouge) ou la stagnation (un cercle couleur ambre), sur la base de données de séries chronologiques. Les informations se rapportent aux deux dernières décennies et s'appuient sur les données détaillées générées par les rapports nationaux, à l'origine sous la forme de graphiques radars mais qui, pour faciliter la présentation, ont été remplacées par un système de feux de circulation. Comme dans les graphiques des aperçus en bulles, ces scores vont de 0 à 100, mais ne sont pas non plus comparables, ne peuvent pas être additionnés, et ne peuvent pas être considérés comme des pourcentages.

Mais en observant les modèles de performances récentes des pays, on peut voir les domaines où la gouvernance financière fonctionne bien et ceux où elle doit être améliorée, ce qui nécessite un examen plus approfondi des causes.

Gouvernance budgétaire

La gouvernance budgétaire est le processus de conversion des politiques gouvernementales en budgets annuels et cadres budgétaires à moyen terme, ainsi que la qualité de l'exécution du budget et des rapports.

Intégration

La variable de gouvernance politique qui a trait à l'inclusion est définie dans la dimension de gouvernance financière de la gouvernance budgétaire en fonction du degré de participation du public au processus budgétaire et à la politique budgétaire. Elle mesure à quel point les parties prenantes en dehors du gouvernement sont capables de participer et d'influencer les règles qui régissent la gouvernance financière, définissent le programme, les politiques et orientent la mise en œuvre.

L'intégration montre un aperçu des performances relativement médiocre puisque trois pays obtiennent un score nul, trois un score inférieur à 50 et quatre pays seulement un score supérieur ou égal à 50 (figure 3.1). Pour les pays ayant un score nul, comme le Burkina Faso, la loi donne le droit formel aux citoyens d'être consultés par le gouvernement, mais dans la pratique²,



il est difficile pour les citoyens de le faire faute d'informations et d'accès pratique. De même au Mozambique, le pouvoir politique n'organise aucun débat sur le projet de budget, et l'apport des citoyens est minime, bien qu'ils aient le droit d'assister aux conférences budgétaires de l'Assemblée nationale. Mais encore une fois, la participation pratique est minime. Même pour les pays ayant des scores relativement élevés, tels que le Kenya et l'Ouganda, cela résulte de l'intégration formelle des parties prenantes par les groupes de travail du Trésor pour le Kenya et des ateliers consultatifs et régionaux pour l'Ouganda. Cependant, le peu de temps disponible pour traiter de tels apports et recueillir des commentaires, et la portée limitée en dehors des zones urbaines et densément peuplées avec de bonnes infrastructures, indiquent que l'intégration est limitée même pour ces pays, comme en témoignent les scores en dessous de 60.

La tendance est mitigée, avec trois pays en baisse, trois en amélioration, et deux qui stagnent ; le Burkina Faso et le Mali ne disposent pas de données (figure 3.2). Les pays qui ont connu une amélioration, comme le Kenya qui a progressé de 50 en 2008 à 62,5 en 2012, ont mis en place des procédures pour rendre obligatoire l'inclusion de la participation du public aux niveaux national et local. Dans le cas du Kenya, la Constitution adoptée en 2010 a joué un rôle crucial en élargissant l'inclusion de telles institutions représentatives du niveau fédéral au niveau du comté.

Certains pays qui ont enregistré une tendance positive, comme la Tanzanie, l'ont fait à partir d'une base relativement faible, en passant de 25 à 38 entre 2006 et 2010. Pour ce faire, la participation du public a transité par le canal des représentants nationaux et locaux. L'absence d'accès effectif du public aux centres de décision malgré les canaux formels est la principale raison pour laquelle de nombreux pays enregistrent des tendances négatives. C'est le cas du Mozambique dont le score a chuté de 50 en 2007 à 25 en 2015, malgré l'adhésion des acteurs non étatiques aux conseils locaux et aux observatoires du développement qui ont été conçus pour apporter des contributions au processus budgétaire et permettre la participation du public. Dans la pratique, le processus budgétaire dans de nombreux pays reste dominé par les ministères centraux de tutelle.

L'image globale de l'inclusion dans le cadre de la gouvernance budgétaire est que les citoyens disposent de peu de mécanismes formels pour participer à la préparation du budget ou pour débattre de la politique budgétaire de façon plus large. Les mécanismes en place ne sont pas d'une grande portée et sont inférieurs au niveau requis, ce qui limite de nouveau l'inclusion en ce qui concerne la gouvernance budgétaire.

Figure 3.1 Aperçu des performances de la gouvernance budgétaire dans les 10 pays pilotes de PGFA

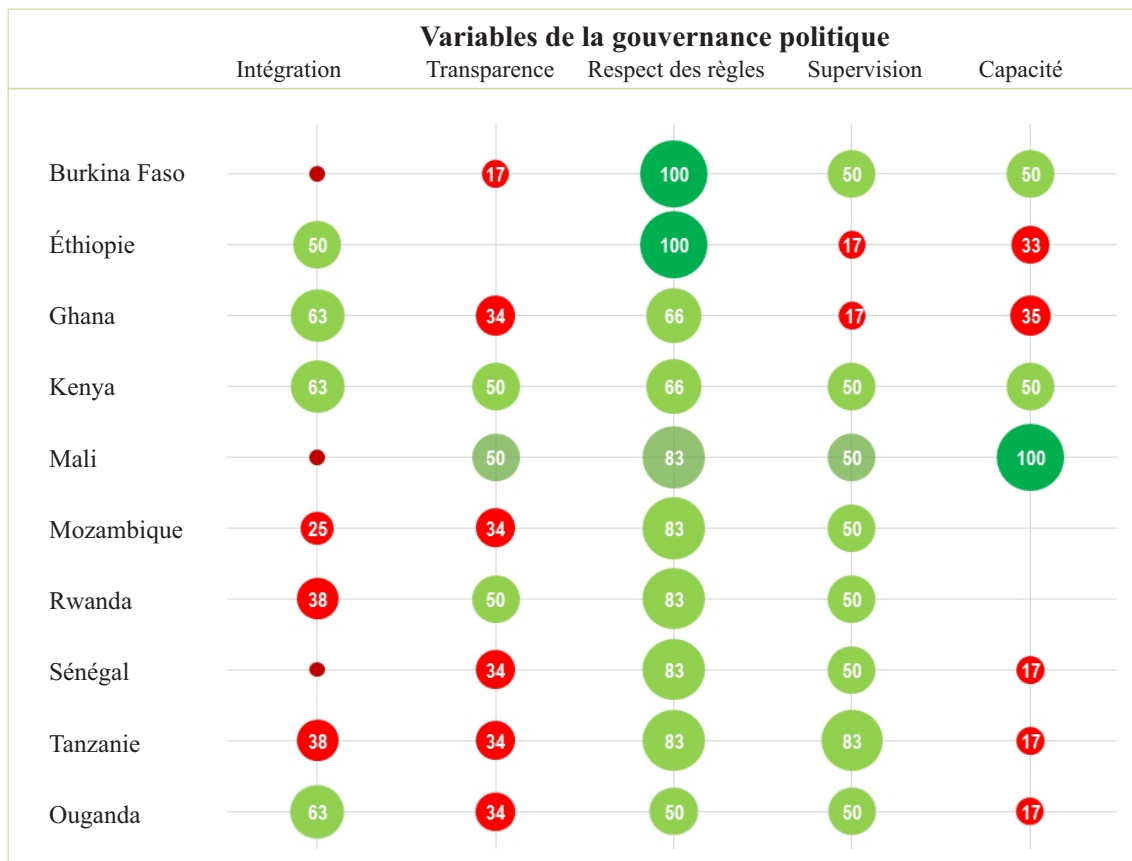
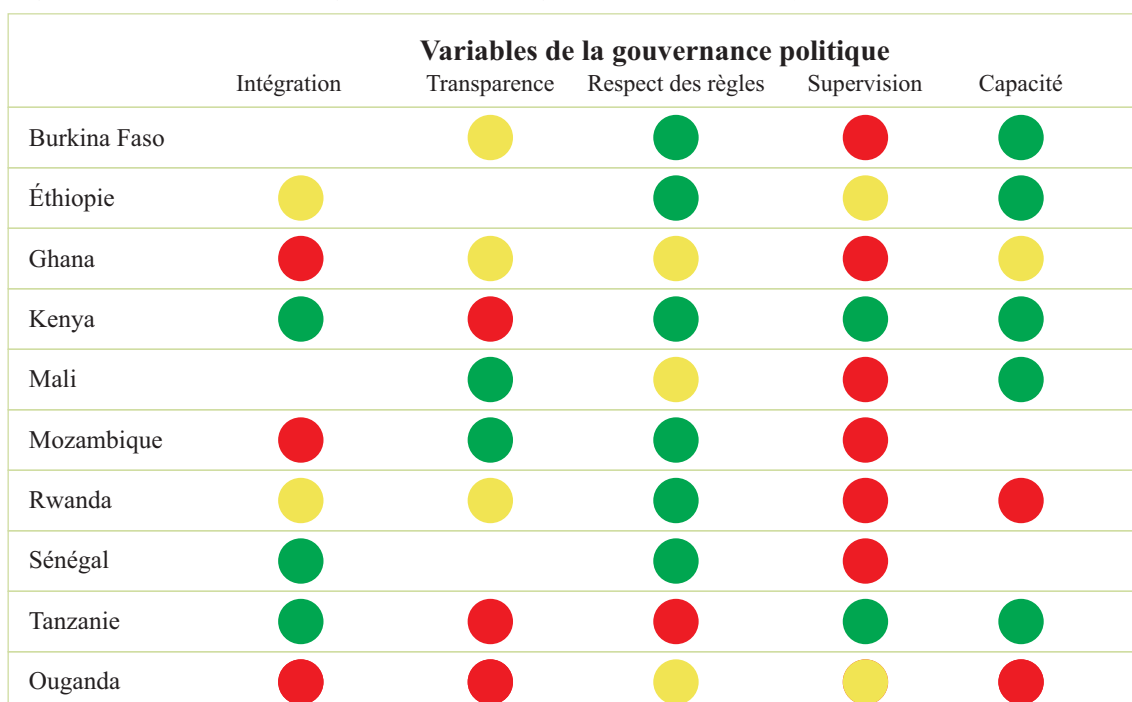


Figure 3.2 Tendances de la gouvernance budgétaire dans les 10 pays pilotes des PGFA



N.B :

Une case vide signifie qu'aucune donnée n'est disponible. Vert = en amélioration. Ambre = stagnant. Rouge = en déclin.

Transparence

L'aperçu montre des performances relativement médiocres : seuls trois pays obtiennent un score de 50, le reste se situant autour de 30 ou même moins. L'Éthiopie n'a pas de données. Même les pays les mieux notés (Kenya et Mali) suggèrent que si divers documents clés tels que le projet de budget, le budget adopté, le budget de revue semestriel et le rapport budgétaire de fin d'année ont été rendus publics, les détails donnés dans la version mise à la disposition du public n'éclairent pas suffisamment ce dernier. Ceci indique un déficit de communication entre le gouvernement et les citoyens, ce qui affecte leur capacité à demander des comptes au gouvernement.

La tendance est mitigée : deux pays s'améliorent, trois reculent et trois stagnent. L'Éthiopie et le Sénégal ne disposent d'aucune donnée. Le Mali a enregistré une tendance positive qui reflète les efforts de son gouvernement pour publier le budget dans un format accessible et le mettre en ligne. Par ailleurs, le public a accès à des manuels et d'autres documents d'orientation sur la façon de comprendre le budget. Ceci a grandement amélioré l'accès du public, sur le plan formel et dans la pratique. Le Mozambique a également connu une tendance à la hausse, bien que ce soit à partir d'un niveau bas, en passant de 0 en 2010 à 34 en 2015, lorsque la Direction nationale a commencé à publier des résumés succints de 10 pages du budget et à publier le budget en ligne à temps en vue des discussions y relatives au Parlement. Dans les pays ayant une tendance négative, comme la Tanzanie, le gouvernement fournit des informations minimales sur le budget aux citoyens tout au long de l'exercice budgétaire.

Respect des règles

L'aperçu des performances présente des résultats extrêmement bons : deux pays ont obtenu 100, cinq se situent autour de 80 et deux autour de 60. Aucun pays n'a eu un score inférieur à 50, probablement parce que l'indicateur est mesuré par le respect du planning et du calendrier du budget.

La tendance est positive, avec six pays en amélioration, un en baisse et trois qui stagnent. Plusieurs pays affichent des scores très élevés et des tendances positives, comme le Rwanda, avec un système juridique formalisé qui a commencé avec la Loi organique relative aux lois de finances en 2006. Celle-ci a été suivie par des réglementations supplémentaires, ce qui a conduit à un ensemble de règles et de procédures contrôlées et respectées et mises en œuvre à mesure que le temps passe. L'Éthiopie a atteint 100 points, après avoir mis en pratique, de façon systématique, un système de transparence et de responsabilité financières qui établit des règles et des mécanismes pour le processus budgétaire et qui permet un suivi facile du budget. De

telles directives et règles formalisées en matière de procédure, avec l'appui des organes législatifs et le contrôle exercé par le Parlement et d'autres organes, expliquent ces tendances positives.

Supervision

L'aperçu des performances présente des résultats tout juste moyens. Sept pays ont eu un score de 50, un pays se situe à 80 et deux ne sont qu'à 17. Comme le montrent les cas de l'Éthiopie et du Ghana, un faible score reflète la prépondérance d'un exécutif très puissant, qui réduit la capacité et l'opportunité de tout contrôle du budget par les organes législatifs. Ce faible score reflète également le manque de capacités techniques et de compétences des institutions publiques comme les commissions parlementaires pour examiner à fond le budget et les dépenses publiques pendant l'exercice budgétaire. L'utilisation de budgets supplémentaires au cours de l'année et les dépenses discrétionnaires des ministères non prévues dans le budget sont la preuve des limites du contrôle que les organes législatifs exercent sur le budget. Alors que de nombreux pays ont mis en place des institutions formelles - comme on peut le voir avec un score moyen de 50 pour de nombreux pays - dans la pratique, ces institutions sont beaucoup moins efficaces que leur potentiel déclaré.

La tendance est problématique avec six pays en déclin, deux seulement en amélioration, et deux qui stagnent. Au Kenya, la Constitution de 2010 et la Loi sur la gestion financière de 2009 ont créé un service du budget et révisé les dispositions en vigueur selon lesquelles il fallait présenter un budget détaillé au Parlement, pour qu'il le débattre au sein des commissions parlementaires avant de le voter. Dans d'autres pays, l'influence et le pouvoir de l'exécutif (Burkina Faso et Ghana, par exemple) entravent la capacité du pouvoir législatif à scruter le budget et le débattre, tandis que dans d'autres (Mali et Tanzanie) le manque de temps et de procédures structurées concernant l'examen du budget au niveau des organes législatifs ne laisse aucune chance pour bien faire ce travail.

Capacité

L'aperçu montre des performances relativement mauvaises : seul un pays obtient un score de 100, deux pays ne disposent pas de données et trois pays ont obtenu un score de 17. Les principaux problèmes rencontrés par les pays ayant des scores médiocres, tels que le Mozambique, le Rwanda et l'Ouganda, provient du fait que souvent, les autorités locales et régionales dépassent l'allocation budgétaire ou bien, comme en Éthiopie et en Tanzanie, ces autorités sont incapables de dépenser les fonds qui leur sont alloués. Le Mali, avec un score de 100, a mis en place des contrôles stricts qui sont appliqués pour garantir que les dépenses réalisées correspondent à celles prévues. Les



faibles scores font penser que la capacité à faire coïncider les dépenses prévues avec les dépenses réalisées fait défaut, ce qui suggère qu'il existe un problème avec la façon dont ces dépenses sont planifiées ou que des pressions externes entraînent des écarts par rapport aux dépenses prévues.

La tendance est toutefois largement positive, avec cinq pays en amélioration, un qui stagne et deux en déclin. Le Mozambique et le Sénégal ne disposent pas de données.

Gouvernance des recettes

La gouvernance des recettes est le processus qui détermine la politique des recettes fiscales et gère la collecte des recettes fiscales et non fiscales, y compris la capacité budgétaire des États et l'adhésion volontaire des citoyens.

Intégration

Pour cette variable, l'aperçu des performances montre de très mauvais résultats dans l'ensemble du tableau, puisque six pays obtiennent un score de 0, deux pays se situent autour de 30, et un seul pays, le Kenya, parvient à obtenir 67, ce qui est relativement satisfaisant. L'Éthiopie n'a pas de données (figure 3.2). Cela dénote un manque d'inclusion du public dans l'établissement des priorités budgétaires. Les raisons varient, mais sont principalement liées au manque d'intérêt du pouvoir exécutif d'entreprendre de telles consultations, soit en raison du degré élevé de centralisation et de concentration des décisions budgétaires (Éthiopie), soit parce que le gouvernement tend à penser qu'un mandat électoral obtenu à l'issue d'une victoire décisive aux élections constitue une validation suffisante de ses politiques budgétaires (Ghana). Cette faiblesse d'intégration est une grave lacune dans la gouvernance des recettes.

La tendance est principalement négative ou stagnante, avec un seul pays en amélioration. L'Éthiopie, le Mali et le Mozambique ne disposent pas de données (figure 3.4). Le fait que presque seul le gouvernement fixe les priorités budgétaires est un facteur clé qui explique les mauvais scores, comme en Tanzanie où il y a peu ou pas de consultations publiques.

Figure 3.3 Aperçu des performances de la gouvernance des recettes dans les 10 pays pilotes de PGFA

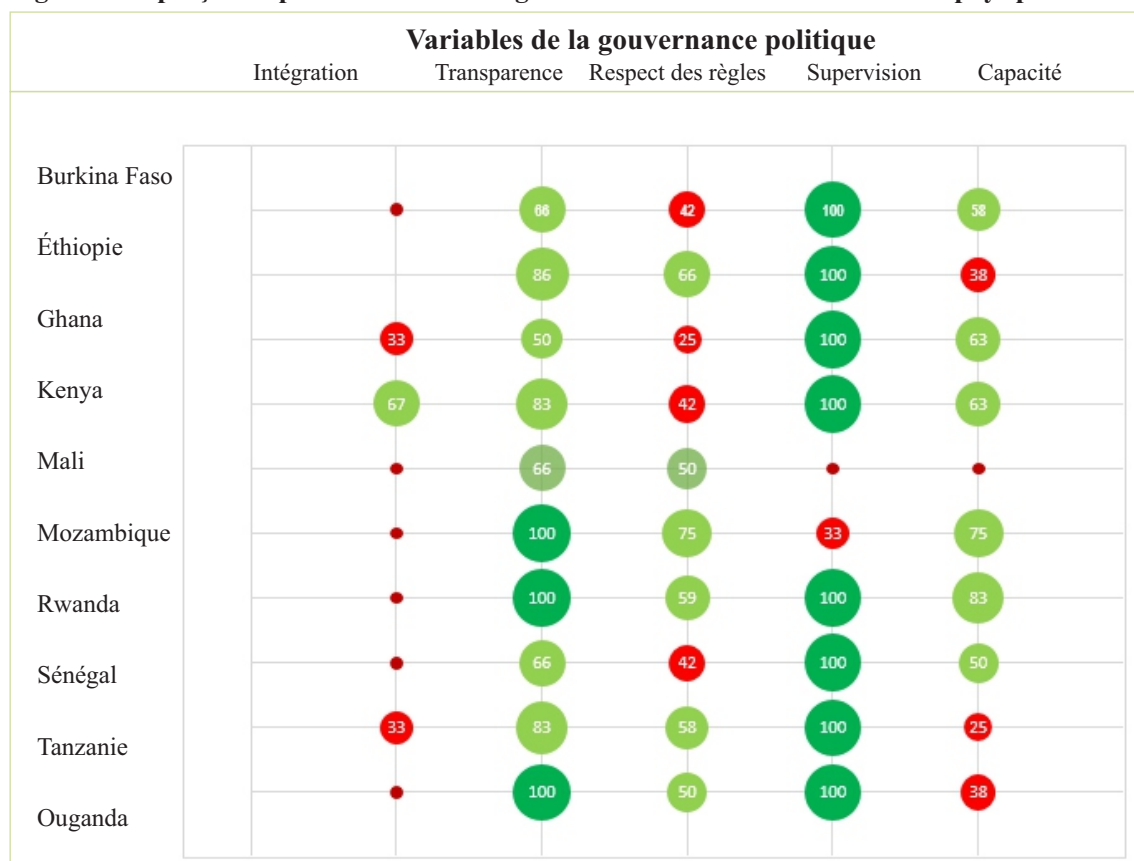


Figure 3.4 Tendances de la gouvernance des recettes dans les 10 pays pilotes des PGFA

	Variables de la gouvernance politique				
	Intégration	Transparence	Respect des règles	Supervision	Capacité
Burkina Faso		●	●	●	●
Éthiopie	●	●	●	●	●
Ghana	●	●	●	●	●
Kenya	●	●	●	●	●
Mali		●	●	●	
Mozambique		●	●	●	●
Rwanda	●	●	●	●	●
Sénégal	●	●	●	●	●
Tanzanie	●	●	●	●	●
Ouganda	●	●	●	●	●

N.B :

Une case vide signifie qu'aucune donnée n'est disponible. Vert = en amélioration, ambre = stagnant, rouge = en déclin.

Transparence

Contrairement à l'inclusion, l'aperçu des performances pour cette variable affiche des résultats extrêmement bons. Le score le plus bas est de 50, et ne concerne qu'un seul pays, tandis que trois pays obtiennent un score de 100 et trois se situent autour de 80. Les principales raisons de ce bon score sont de meilleurs systèmes de collecte et d'évaluation des impôts, en particulier des systèmes basés sur l'informatique au Kenya, au Mozambique et en Ouganda, et des outils de sensibilisation dans des pays tels que l'Éthiopie, au point que le secteur privé apprécie pleinement ses passifs d'impôts pour les marchandises importées et les services.

La tendance est fortement positive, avec neuf pays en amélioration et un seul (Ghana) en baisse. Les leviers du progrès ici sont les réformes de l'administration et les procédures fiscales : au Kenya, par exemple, le *Revenue Administration and Modernisation Programme* (Programme de gestion et de modernisation des recettes), lancé en 2004, a adopté une gestion de projet et une analyse des pratiques basées sur les meilleures pratiques internationales, ce qui a amélioré la transparence et les opérations. La *Rwanda Revenue Authority* (Autorité fiscale du Rwanda) a entrepris plusieurs réformes importantes

comme par exemple une plateforme éducative pour les contribuables qui distribuait gratuitement des prospectus au public, et a mis en place un centre d'appel qui fonctionne 24h/24h où les contribuables pouvaient appeler gratuitement pour prendre des renseignements en matière d'impôt. Les réformes administratives par le biais de la législation et les efforts directs des autorités fiscales sont également importants pour l'amélioration de la tendance.

Respect des règles

L'aperçu des performances montre des résultats mitigés : un pays obtient le score élevé de 75, mais d'autres ont des scores modérément satisfaisants autour de 50 et 60, et quatre pays obtiennent des scores inférieurs à 50 (avec le dernier pays qui a obtenu 25). Ces mauvais résultats sont dus principalement aux faiblesses dans les systèmes d'enregistrement des impôts et au caractère modeste des pénalités pour non-enregistrement et non-respect des règles. Elles ont également pour raison le peu de poursuites pour fraude et évasion fiscales, et le fait que le public est persuadé que tous les fonctionnaires des impôts sont corrompus.

La tendance est globalement positive, avec sept pays en amélioration et trois en baisse. Les réformes

administratives ont à nouveau joué un rôle. Au Rwanda, la création d'un département de gestion des risques en 2014 à la *Rwandan Revenue Authority* (Autorité fiscale du Rwanda) a utilisé de nouveaux systèmes d'audit informatisés pour générer des plans annuels d'audit et d'enquête sur les fraudes, et suivre les principales activités commerciales à des fins d'accise telles que les importations de marchandises, pour pouvoir élargir l'assiette fiscale. Même les pays en difficulté ont connu des améliorations : le Burkina Faso a vu son score passer de 25 en 2007 à 42 en 2014 après avoir étendu son système d'enregistrement des contribuables en utilisant un identifiant fiscal unique conservé dans une banque de données accessible aux trois principales agences de recouvrement. Près de 95 % des contribuables se sont inscrits à ce régime simplifié avec un déploiement pour inclure également le secteur informel. Des efforts similaires déployés par les autorités fiscales en Éthiopie pour permettre aux grandes entreprises de produire leurs déclarations par voie électronique ont réduit le temps et les efforts consacrés aux activités fiscales, bien que les petites et moyennes entreprises soient toujours confrontées à des procédures fastidieuses. L'amélioration des procédures administratives et de la gouvernance électronique dans le suivi et le paiement en ligne des impôts est un facteur majeur d'amélioration des tendances dans ce domaine.

Contrôle

L'aperçu des performances dévoile des résultats inhabituellement élevés, huit pays ayant obtenu un score de 100 tandis qu'un pays se situe à 33 et un autre à 0, car la plupart des pays ont un comité législatif distinct qui surveille l'exécutif dans son utilisation des fonds publics. Seul le Mali n'en dispose pas – d'où son score de 0.

La tendance est mitigée, avec cinq pays en amélioration, trois en baisse et un largement stagnant. Le Mali n'a pas de données. L'Éthiopie a obtenu un score de 100 depuis 2006, grâce aux activités de l'*Office of the Federal Auditor-General* (Bureau du Vérificateur général fédéral), une institution solide qui effectue des contrôles réguliers et approfondis, et grâce aussi à la vigilance du Comité des comptes publics sur les rapports des organismes fédéraux. Le Burkina Faso a également obtenu un score de 100 grâce aux activités de la Commission des finances et du budget à l'Assemblée nationale, qui dispose de pouvoirs étendus pour inspecter les autorités fiscales, faire des recommandations et soulever des questions sur l'écart entre les revenus prévus et ceux effectivement collectés.

Capacité

L'aperçu des performances montre une image mitigée : deux pays ont obtenu des scores élevés de 83 et 75, quatre ont obtenu des scores satisfaisants autour de 50 et 60, et quatre se situent autour de 30 ou moins et un pays a obtenu 0. Tandis que des pays comme le Mozambique et le Rwanda ont adopté de nouveaux systèmes d'administration fiscale et amélioré leurs systèmes pour pouvoir appliquer sans discrimination les règles fiscales, douanières et d'accise, d'autres pays continuent de lutter, en partie à cause de la pénurie de ressources humaines et financières et en partie à cause des difficultés rencontrées pour faire face à un secteur informel important, qui est très difficile à taxer (Tanzanie et Ouganda).

La tendance est à peine positive, puisque quatre pays s'améliorent, trois sont en baisse et deux stagnent. Le Mali n'a pas de données. Les pays à tendance négative, comme l'Éthiopie dont le score a baissé de 50 en 2007 à 38 en 2010, paient le prix du retard qu'ils ont pris pour mettre à jour les codes fiscaux et les lois adoptées au début des années 2000. Ce retard a permis à la corruption de s'installer par le biais d'interprétations discrétionnaires des règlements et des procédures. Ceci explique en partie pourquoi l'*Ethiopian Revenue and Customs Authority* (Autorité fiscale et douanière d'Éthiopie) est classée comme l'institution publique la plus corrompue du pays. Les enquêtes menées par la *Federal Ethics and Anti-Corruption Commission in Ethiopia* (Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption en Éthiopie) ont révélé que les contribuables se plaignaient fréquemment de devoir souvent payer des pots-de-vin lorsqu'ils se rendaient au bureau des impôts pour s'acquitter de leurs impôts. En Tanzanie, le manque d'application a empêché les progrès, malgré des réformes administratives qui rendent plus difficile le comportement discrétionnaire.

Passation des marchés publics

La dimension de la gouvernance financière des marchés publics est définie comme les politiques et les systèmes mis en place pour l'acquisition des biens, des travaux et services, y compris les dispositions pour la réglementation et le contrôle des marchés publics.

Intégration

L'aperçu montre des performances mitigées et compliquées par le fait que quatre pays manquent de données (figure 3.5). Parmi les autres, un seul pays obtient un score élevé de 78, trois pays obtiennent un score satisfaisant autour de 60 et les deux autres se situent autour de 30. La principale raison des mauvais

scores est la faible participation des acteurs privés aux marchés publics dans les pays concernés. Au Kenya et en Tanzanie, il existe une confusion fréquente au sujet des règles régissant les marchés publics, une méconnaissance des conditions requises pour soumissionner de tels marchés et une attitude généralement hostile envers le secteur privé, considéré comme « l'opposition » plutôt qu'un partenaire du secteur public et des fonctionnaires. En revanche, les pays ayant des scores relativement élevés, comme le Sénégal (78) et l'Ouganda (67), ont des manuels clairs et publiés sur la réglementation des appels d'offres, et le secteur public s'efforce d'instaurer un système d'appel d'offres compétitif et un système de soumission ouvert où tout le monde peut librement participer. En Ouganda, le gouvernement a mis en place un processus de plainte, de sorte que les acteurs privés qui se sentent traités injustement peuvent faire appel.

La tendance est également mitigée (figure 3.6), avec un pays en amélioration et quatre qui stagnent de façon

nette (le Kenya n'a de données que pour une année, donc aucune tendance n'a pu être analysée, alors que l'Éthiopie, le Mozambique et le Rwanda ne disposent d'aucune donnée). Le manque de participation du public est un problème dans des pays comme la Tanzanie où le public est généralement exclu du processus d'approvisionnement. Même dans les pays où des groupes de la société civile sont impliqués, comme le Burkina Faso, leur participation est limitée dans la pratique. De tels groupes ont demandé que le cadre légal soit revu pour inclure un mécanisme leur permettant de participer au processus d'appel d'offres et pas seulement lorsqu'une plainte est déposée. Ces organismes relèvent également d'autres entraves, telles que des cautions de soumission coûteuses et des conditions préalables difficiles imposées par les banques, le manque d'autonomie des organes de contrôle et la collusion entre les soumissionnaires et les acteurs politiques. Un ensemble de règles claires permettant la participation des parties prenantes du secteur privé et de la société civile devrait améliorer les niveaux de gouvernance.

Figure 3.5
Aperçu des performances dans la passation des marchés publics dans les 10 pays pilotes des PGFA

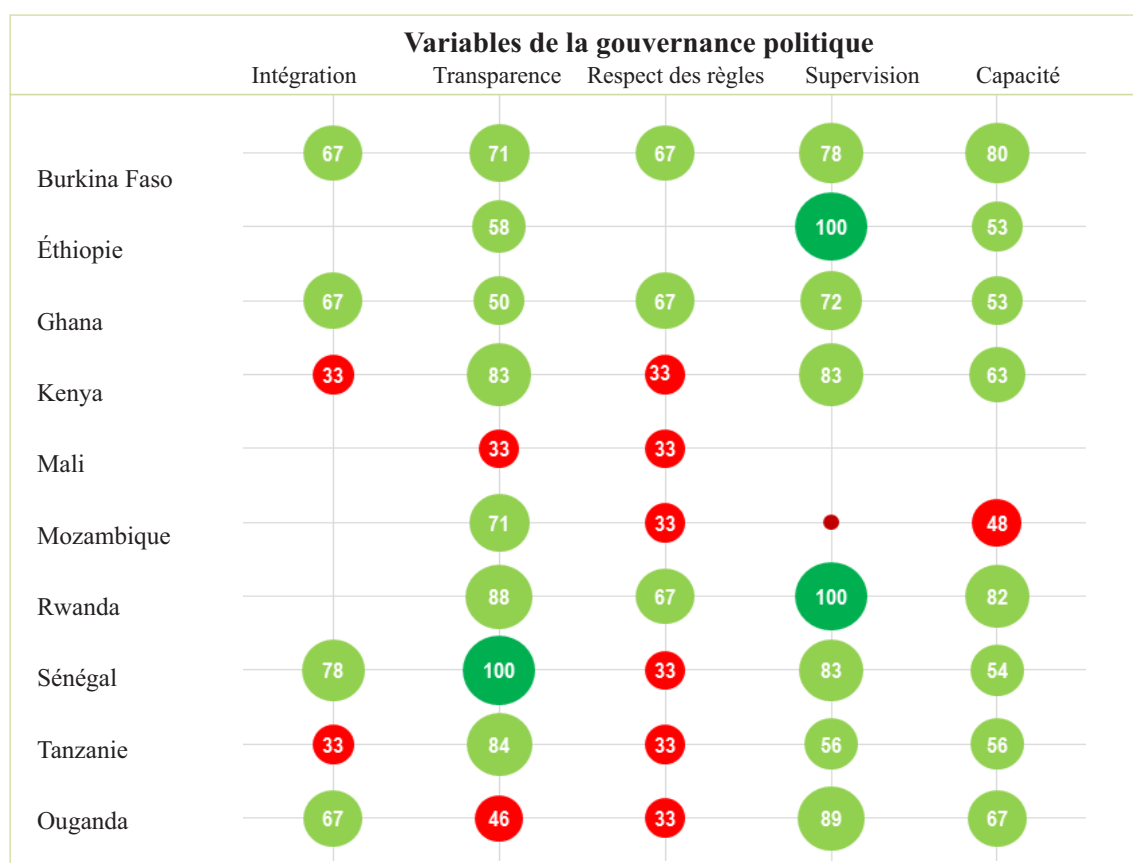


Figure 3.6 Tendances dans la passation des marchés publics dans les 10 pays pilotes des PGFA

	Variables de la gouvernance politique				
	Intégration	Transparence	Respect des règles	Supervision	Capacité
Burkina Faso		●	●	●	●
Éthiopie	●	●		●	●
Ghana		●	●	●	●
Kenya	●		●	●	●
Mali					
Mozambique		●	●	●	
Rwanda		●	●	●	●
Sénégal	●	●	●	●	●
Tanzanie	●	●	●	●	●
Ouganda	●	●	●	●	●

N.B :

Une case vide signifie qu'aucune donnée n'est disponible. Vert = en amélioration. Ambre = stagnant ; Rouge = en baisse

Transparence

La transparence est ici le degré d'accès à l'information sur les approvisionnements, mesuré par la disponibilité et la distribution d'informations sur les marchés publics dans les médias avec l'appui des technologies de l'information.

L'aperçu des performances affiche de bons résultats : six pays enregistrent un score élevé autour de 70 et 80, deux ont des scores moyens autour de 50 et deux pays seulement se trouvent en dessous de 50. Le facteur commun dans les pays ayant eu un score élevé tels que le Burkina Faso, le Kenya et la Tanzanie, c'est que ces pays publient en temps opportun des informations sur les sites Web des autorités publiques et que d'autres pays, à l'instar du Kenya et de la Tanzanie, publient le journal des marchés publics avec des informations détaillées sur les marchés lancés ou à venir, les règles et les procédures pour soumissionner et des informations sur la manière de porter plainte. Les pays ayant des sites Web fonctionnels avec des informations pertinentes, mais qui obtiennent encore des résultats médiocres, comme l'Ouganda, ont vu leurs scores réduits en raison d'un accès limité à Internet en dehors d'une poignée de grandes zones urbaines. Les pays n'ayant que des moyens périodiques et non systématiques de diffuser de telles informations, comme le Ghana, ont égale-

ment obtenu de mauvais résultats. Globalement cependant, il s'agit d'un domaine de haute performance, principalement parce que de nombreux pays ont déployé des efforts considérables pour faire fonctionner correctement les sites Web, donnant aux acteurs privés et au public un accès aux informations indispensables sur les marchés publics.

La tendance est positive, avec trois pays en amélioration, trois en baisse et deux qui stagnent. Le Kenya n'a de données que pour une année, et aucune tendance n'a pu être dégagée. Au Rwanda, la Loi n°12/2007 sur les marchés publics a contribué à la mise en place de réformes, ce qui explique sa tendance à la hausse car la loi a fortement mis l'accent sur l'accès du public aux informations sur les marchés publics. Cet effort comprend également un processus administratif indépendant d'examen des marchés pour le traitement des plaintes liés à ces marchés avant la signature des contrats et pour la production de rapports sur les résultats. Des amendements subséquents à la loi et aux arrêtés ministériels ont renforcé à la fois le processus et la *Rwandan Public Procurement Authority* (Autorité rwandaise des marchés publics). Au Mozambique également, les lois ont soutenu les réformes, contribuant à faire grimper le score de 50 en 2006 à 75 en 2011. Le décret 54 de 2005 de ce pays a créé une cellule

de passation des marchés à la *State Assets Directorate* (Direction des actifs de l'État) qui a pour responsabilité, entre autres, de veiller à ce que les règles et règlements sur les marchés publics soient facilement accessibles à toutes les parties intéressées.

Respect des règles

Dans les marchés publics, le non-respect des règles constitue un écart par rapport aux bonnes pratiques et se manifeste dans les cas où l'approvisionnement en biens et les prestations de services n'ont pas suivi un processus ouvert et compétitif. C'est un domaine où l'aperçu des performances dévoile de mauvais résultats, car seuls trois pays affichent des scores autour de 60 tandis que six pays se situent autour de 30. L'Éthiopie n'a pas de données. Des pays comme l'Ouganda (dont le score est de 33) ont constaté que les autorités locales et les organismes gouvernementaux régionaux manquaient souvent d'expérience et des capacités nécessaires pour superviser correctement les approvisionnements, bien qu'ils fussent responsables de l'attribution des marchés publics. Les règles encombrantes et les besoins à court terme ont souvent causé la violation des procédures normales, comme avec la *Kenya Medical Supply Authority* (Agence kenyane d'approvisionnements dans le domaine médical). Certains secteurs comme la défense, avec ses processus de passation de marchés plus opaques, ont connu des abus au Mali, où des marchés pour l'armée combattant une contre-insurrection dans le nord étaient négociés dans le secret. Résultat, la Chambre des comptes de la Cour suprême et le Bureau du Vérificateur général ont conclu, à l'issue d'une enquête, que de nombreuses irrégularités s'étaient produites. Une question importante consiste à s'assurer que tous les services et tous les niveaux du gouvernement qui sont responsables de l'attribution des marchés publics peuvent assumer cette responsabilité de manière compétitive et transparente.

Cette variable montre une tendance globalement stagnante, avec deux pays en amélioration, un en baisse et cinq qui stagnent.

Supervision

La supervision est définie à travers les questions suivantes : existe-t-il un organisme de réglementation qui a pour rôle de superviser les marchés publics ? Les auditeurs ont-ils suffisamment de connaissances sur les exigences d'approvisionnement pour effectuer des audits de qualité ? Existe-t-il un mécanisme légal de suivi des actifs, des revenus et des dépenses des responsables des marchés publics ?

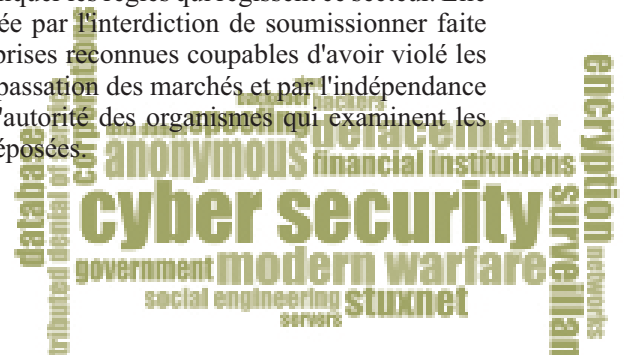
L'aperçu des performances présente de très bons résultats : deux pays obtiennent un score de 100, cinq

atteignent des scores autour de 80 et 70, et deux pays seulement ont des scores relativement faibles – la Tanzanie 56 et le Mozambique 0. Le Mali ne dispose pas de données. Les scores élevés s'expliquent par le fait que la plupart des pays, comme le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Rwanda et l'Ouganda, ont des organismes de réglementation indépendants chargés de superviser et de contrôler les marchés publics. Dans certains pays comme l'Éthiopie, ces organismes obtiennent de très bons résultats, car ils sont bien dotés en personnel compétent. Dans d'autres, comme le Burkina Faso, ils tirent leur force du fait qu'ils sont rattachés à l'exécutif, tels que les services du Premier Ministre. Le Mozambique ne dispose pas d'un tel organisme et les marchés publics y sont soumis à un tribunal administratif simplement comme une procédure *ex post*, où l'entrepreneur demande une approbation « sans objection » pour fournir les biens ou les services. Le processus d'approvisionnement lui-même n'est pas réglementé et n'est pas examiné, et il n'y a pratiquement pas de contrôle.

La tendance des performances est globalement positive, avec quatre pays en amélioration, deux en baisse et trois qui stagnent. L'Éthiopie a obtenu une note de 100 de 2007 à 2010, une fois de plus grâce à la solidité de ses institutions de contrôle. Le service d'audit de la *Federal Public Procurement and Property Administration Agency* (Agence fédérale des marchés publics et de l'administration des biens) procède à des audits annuels sur le principe d'échantillonnage 80/20, où il se concentre chaque année sur les 20 % d'agences d'approvisionnements les plus importantes au vu des dépenses et sur les 80 % restants tous les deux ans. Pour obtenir des scores élevés, il est essentiel de disposer d'un organisme de réglementation discipliné. C'est ce qui explique pourquoi le Rwanda a obtenu 100 points : son *Rwandan Public Procurement Authority* (Agence rwandaise des marchés publics), grâce à une nouvelle législation (comme la Loi 05/2013 et l'arrêté ministériel n° 001/14/10 / TC), procède à des audits réguliers et approfondis des agences d'approvisionnements, et contrôle les biens et les revenus de leurs responsables.

Capacité

En matière de marchés publics, la capacité est définie comme étant la capacité de l'organisme de réglementation d'appliquer les règles qui régissent ce secteur. Elle est mesurée par l'interdiction de soumissionner faite aux entreprises reconnues coupables d'avoir violé les règles de passation des marchés et par l'indépendance totale et l'autorité des organismes qui examinent les plaintes déposées.



L'aperçu des performances montre des résultats satisfaisants, avec deux pays ayant un score autour de 80, six qui se situent autour de 50 et 60, et un qui est à 48 ; Le Mali ne dispose pas de données. Les pays qui fonctionnent bien, comme le Burkina Faso (80), appliquent des sanctions strictes aux entreprises reconnues coupables de violation des directives de procédure. Dans d'autres pays, comme l'Éthiopie (53), de telles entreprises ont été sanctionnées et se sont vu interdire de soumissionner pour de futurs marchés. Le refus de nommer les entreprises coupables ou de révéler la nature de la violation est une occasion manquée de démontrer la transparence et d'insuffler la confiance dans le cadre réglementaire. L'Ouganda, qui dispose d'un organisme de réglementation central, n'a pas établi de telles institutions au niveau régional, ce qui limite le suivi et la sanction. Le faible score du Mozambique (48) montre qu'il s'agit d'un pays qui n'a guère réussi à sanctionner les entreprises reconnues coupables d'un tel comportement. En effet, bon nombre de celles qui commettent de telles violations continuent de soumissionner pour des marchés publics.

Bien que la performance globale des pays dans cet indicateur soit satisfaisante, il y a encore du chemin à parcourir pour renforcer ces organismes de réglementation et élargir leur portée, pour discipliner les entreprises qui adoptent des comportements illicites ou enfreignent constamment les normes procédurales et pour permettre aux entreprises qui respectent les procédures d'avoir confiance dans le système.

La tendance est positive, avec cinq pays en amélioration, deux en baisse et un qui stagne. Le Mali et le Mozambique ne disposent pas de données.

Contrôles internes

Le contrôle interne se réfère à la législation, la réglementation, les procédures y compris celles sauvegardant les actifs, les normes de contrôle interne, l'information et l'audit interne.

Intégration

Dans cette dimension de la gouvernance financière, l'intégration est la participation du public aux contrôles internes. Elle est mesurée par le degré auquel les citoyens peuvent accéder légalement aux dossiers de déclaration des biens des hauts fonctionnaires et s'ils peuvent le faire dans un délai raisonnable et à un coût raisonnable.

L'aperçu des performances présente des résultats médiocres, cinq pays ayant obtenu un score de 0, deux un score inférieur à 50 et un pays, l'Ouganda, avec le score le plus élevé qui est seulement de 58 (figure 3.7). D'après les informations provenant de l'Ouganda, bien que le rapport du Contrôleur général et les discussions parlementaires sur le sujet soient accessibles au public, dans la pratique, l'accès est limité en raison des contraintes de temps et du manque de sensibilisation. Pour les autres pays, la situation est moins reluisante : au Mozambique, alors que de telles informations sont collectées sur les biens des hauts fonctionnaires, le public n'y a pas accès légalement et n'est mis au courant des divergences que quand, à la faveur des fuites, ces informations sont divulguées dans les médias et créent des scandales. Au Kenya, bien que ces rapports d'audit soient également juridiquement accessibles, dans la pratique, d'interminables retards et un accès restreint limitent leur utilité pour les citoyens. Peu de pays ont rendu ces informations légalement accessibles à leurs citoyens, et même dans ceux qui le font, il existe, dans la pratique, des contraintes de temps, de coût et d'accès restreint qui empêchent les citoyens d'utiliser ces informations pour examiner à fond les dossiers.

La performance est en régression, avec quatre pays en baisse et trois qui stagnent. Le Mali, le Rwanda et le Sénégal n'ont pas de données (figure 3.8). Le Mozambique n'a pas réussi à améliorer son score de 0 entre 2007 et 2011, et son public n'a pas accès aux dossiers des biens des fonctionnaires ou des politiciens. Même les mesures visant à instaurer un certain contrôle, comme l'obligation pour tout nouveau ministre de remplir une déclaration de biens, ne s'avèrent pas très utiles parce que ces documents ne sont pas placés dans le domaine public. Quand bien même cette information est ouverte au public, comme lorsque la *Federal Ethics and Anti-Corruption Commission* (Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption) en Éthiopie a enregistré les biens de plus de 9 000 fonctionnaires, ceux-ci ont été compilés manuellement et sur du papier. Par conséquent, leur accès s'est avéré difficile pour le public. Ainsi, la mesure a eu un impact limité. Le manque d'accès à ces informations est un obstacle majeur à l'amélioration de la gouvernance financière pour ce qui est de cette variable.

Figure 3.7 Aperçu des performances du contrôle interne dans les 10 pays pilotes des PGFA

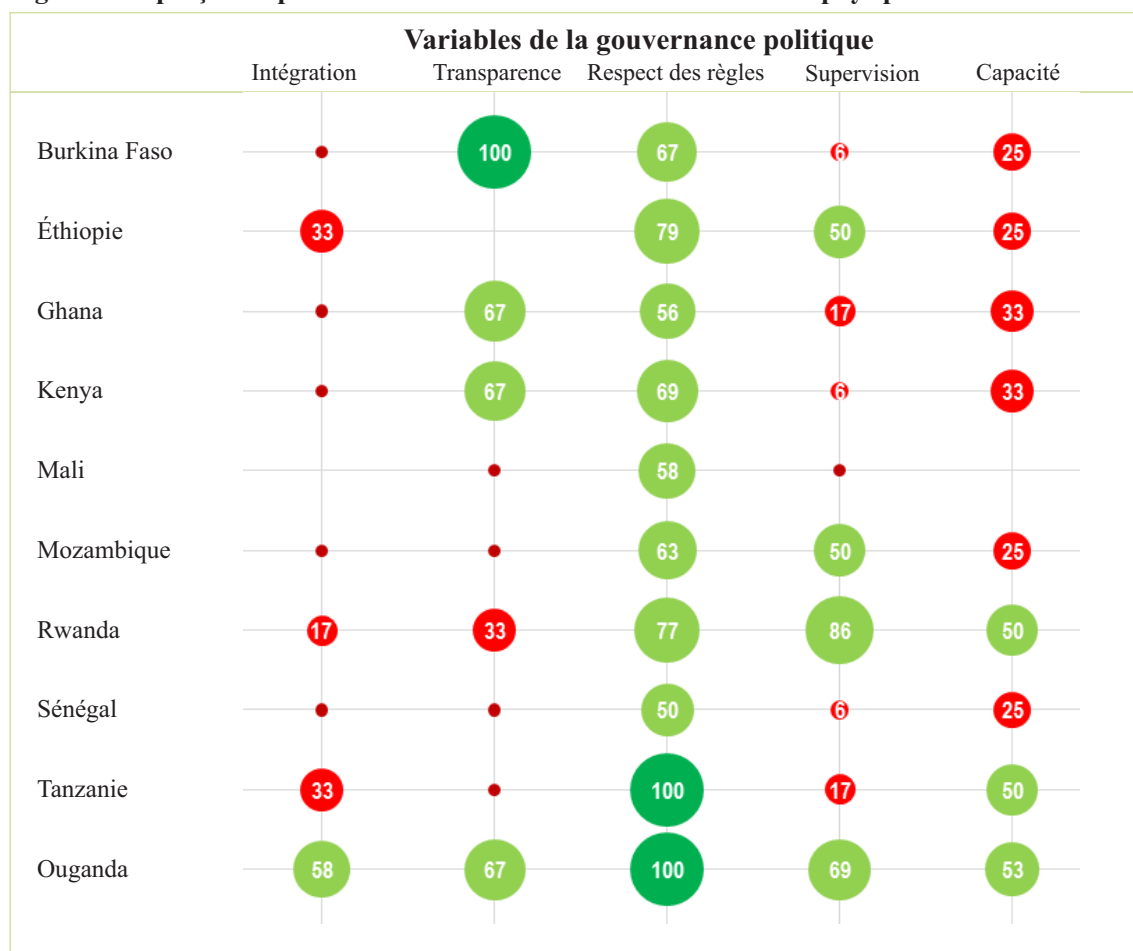
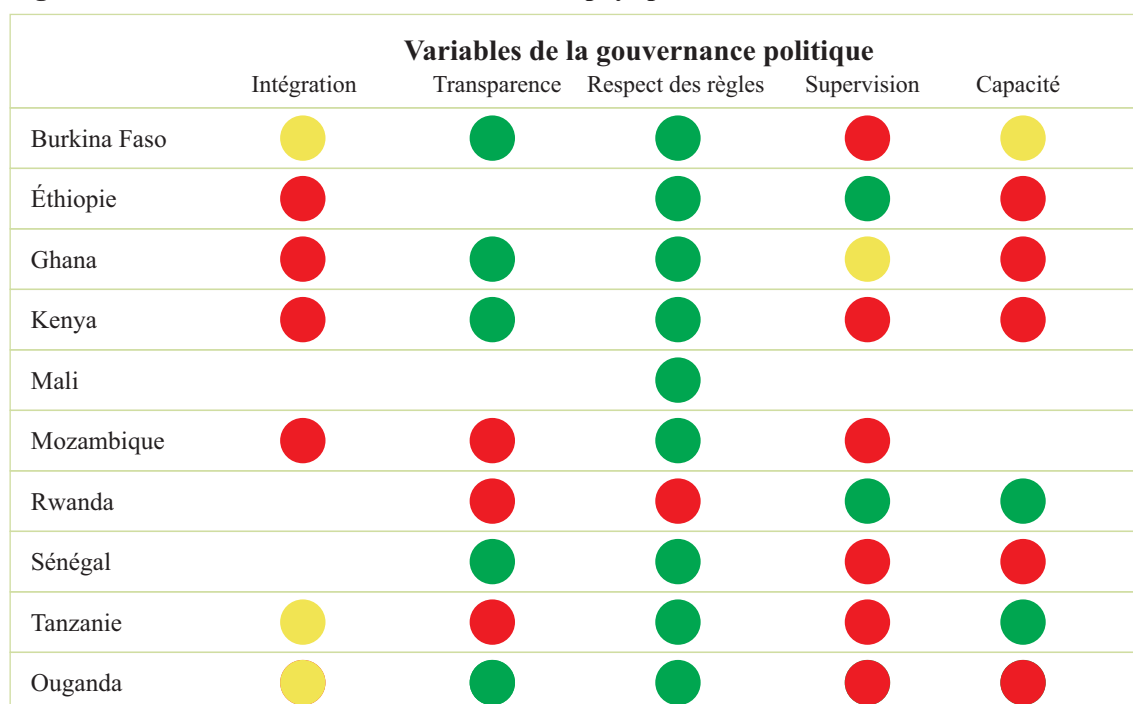


Figure 3.8 Tendances du contrôle interne des 10 pays pilotes des PGFA



N.B :

Une case vide signifie qu'aucune donnée n'est disponible. Vert = en amélioration. Ambre = stagnant. Rouge = en déclin

Transparence

La transparence indique ici la disponibilité d'information sur les dépenses, mesurée par l'accès des citoyens au détail des dépenses pour chaque programme, en plus de ce qui est présenté dans le budget officiel.



Il s'agit d'une autre variable de gouvernance politique avec un aperçu montrant des résultats médiocres – quatre pays obtiennent 0, un 33, trois sont dans la dizaine des 60 et seulement un est noté 100 – du fait de l'opacité avec laquelle les ministères sectoriels et les autres organismes publics opèrent. En Tanzanie, l'absence de liberté d'information réduit l'accès des citoyens à ce genre d'information. Même au Mali, où les citoyens ont accès à cette information, elle est disponible seulement en version papier à la Bibliothèque nationale, où il faut faire des photocopies à des prix prohibitifs. Aucun de ces pays n'a publié l'information sur l'internet. Le seul pays avec un résultat égal à 100, le Burkina Faso, a aussi fait des efforts considérables pour sensibiliser ses citoyens aux programmes détaillés des dépenses, en produisant une revue quotidienne de la passation des marchés pour le public. La plupart des pays doivent encore s'améliorer, en rendant cette information légalement et pratiquement accessible à leurs citoyens.

La tendance est mitigée, avec cinq pays en progression et trois en régression ; le Mali et l'Éthiopie manquent de données. Des pays, comme le Ghana, ont enregistré des améliorations importantes de 33 en 2008 à 67 en 2012, en rendant l'information sur les dépenses de budget couramment disponibles au public sur le site internet du ministère des finances. D'autres pays comme la Tanzanie montrent une tendance négative, malgré le fait que le ministère des finances ait mis en place un système de suivi des dépenses pour la prestation des services finaux, puisque l'absence d'une méthodologie claire et les difficultés d'accès à ces rapports pour le public limitent leur impact.

Respect des règles

Dans ce contexte, le respect des règles est l'efficacité et le respect du cadre de contrôle interne, mesuré par l'efficacité des contrôles internes sur les dépenses non

salariales, l'efficacité générale de l'audit interne, l'existence de normes pour la prévention du népotisme, du copinage et du patronage dans la fonction publique et la présence de mécanismes internes permettant aux fonctionnaires de dénoncer la corruption.

L'aperçu montre une performance excellente, avec deux pays notés 100, deux dans la dizaine des 70, deux dans celle des 60 et le résultat le plus modeste étant 50, relativement élevé pour un résultat inférieur. La prédominance des systèmes informatisés des dépenses non salariales et le fait que les institutions officielles ont un département d'audit rattaché à chaque ministère et à chaque organisme public (comme en Éthiopie et en Ouganda) expliquent les bons résultats. De nombreux pays ont aussi des mécanismes formels, tels qu'un conseiller déontologique dans chaque département ou une protection légale comme une loi sur la dénonciation au Ghana, qui augmentent la protection et les possibilités des fonctionnaires, qui veulent dénoncer la corruption dans leurs départements ou dans leurs ministères.

Pour ce qui est de la tendance, neuf pays sont en progression et un seul en régression. Le Burkina Faso a enregistré une amélioration significative de 34 en 2007 à 67 en 2014, soutenue par les réformes de ses procédures d'audit interne, qui réduisent de moitié le temps moyen entre la demande et la réception du paiement, de 63 à 31 jours dans les ministères avec ces unités. De la même façon, en Éthiopie, des unités d'audit interne suivies par la Direction de l'inspection du ministère des finances participent aux contrôles stricts des dépenses et à un système de suivi ne permettant aucune irrégularité pendant le traitement des transactions. D'autres pays ont des tendances similaires : c'est le cas du Mozambique où l'Inspecteur général effectue fréquemment des audits détaillés et du Kenya, qui a créé des comités d'audit ministériel et de gestion des risques, des audits utilisant les technologies de l'information et des pratiques exemplaires dans les audits internes.

Supervision

La supervision indique ici l'exhaustivité des activités de contrôle, mesurée par la portée, la nature et le suivi de l'audit externe et si les données sur la publication des revenus des fonctionnaires sont auditées de façon indépendante.

L'aperçu montre des résultats mitigés : deux pays obtiennent 86 et 69, deux obtiennent 50 et dix autres moins de 20 (un obtient 0).

La tendance est essentiellement négative, avec six pays en régression, deux en progression et un pays qui

stagne ; le Mali manque de données. La législation pour les audits indépendants des formulaires de déclaration des revenus remplis par les hauts fonctionnaires explique l'amélioration sensible du résultat de l'Éthiopie de 17 en 2007 à 50 en 2010, même si, comme



le remarque la Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption, le contrôle indépendant des biens déclarés a été limité et il y a eu débat sur le fait que le contrôle et l'audit des ressources fassent partie des attributions du Bureau du vérificateur général fédéral. Au Rwanda, la loi organique relative aux lois de finances, les instructions et les ordres ministériels précisent le rôle

des fonctionnaires et les mécanismes de suivi de leur comportement, comme les déclarations des revenus aux agences d'audit et la vérification de cette information, améliorant le résultat de 64 en 2008 à 86 en 2010.

D'autres pays, comme la Tanzanie, ont moins de succès, tout en ayant des mécanismes similaires en place, surtout parce que le suivi des résultats de l'audit interne présente des lacunes et est souvent retardé. L'absence de mécanismes centralisés efficaces d'audit rend difficile le suivi systématique et parallèle de toutes les agences et de tous les départements du gouvernement et c'est une des raisons pour lesquelles la Tanzanie régresse de 39 en 2006 à 17 en 2013. Des problèmes similaires expliquent la tendance négative au Burkina Faso, où les audits se concentrent uniquement sur les principaux organismes du gouvernement central, qui absorbe moins de la moitié des dépenses du gouvernement et où le manque de ressources affecte les compétences et le fonctionnement de la Cour des comptes.

Capacité

La capacité dans les contrôles internes c'est toutes les actions de lutte contre les comportements malhonnêtes et illégaux, mesurées par l'interdiction réelle des fonctionnaires condamnés pour corruption de tout emploi futur dans le gouvernement et par la protection des fonctionnaires de l'interférence politique.

L'aperçu des performances montre un résultat modeste : trois pays ont un score dans la cinquantaine et six dans la vingtaine et la trentaine ; le Mali n'a pas de données. Malgré les interdictions officielles d'emploi des fonctionnaires jugés coupables de corruption, des pays comme l'Éthiopie et le Ghana signalent qu'en pratique elles sont difficiles à appliquer et ces fonctionnaires trouvent encore des emplois publics. D'ailleurs, dans

des pays avec des partis politiques prédominants, comme en Éthiopie, ou une direction autoritaire, comme au Ghana, les protections réelles des fonctionnaires de l'interférence politique sont limitées. Dans d'autres pays, comme en Ouganda, les fonctionnaires sont interdits d'emploi dans la fonction publique seulement si coupables d'actes criminels, pas pour la corruption. Les résultats modestes témoignent ici d'un problème grave avec des restrictions faibles au réemploi des fonctionnaires déclarés coupables de corruption et l'interférence politique est un problème majeur.

La tendance est majoritairement négative, avec cinq pays en régression, deux en progression et un presque inchangé ; le Mali et Mozambique manquent de données. Le score de l'Éthiopie diminue de 50 en 2006 à 25 en 2010, du fait de la prédominance d'un parti unique, qui a pénétré la fonction publique. Les fonctionnaires sont ouvertement affiliés à ce parti, en annulant les efforts de protection de la fonction publique de toute influence politique.

Supervision externe

Le contrôle externe inclut les dispositifs institutionnels pour la réalisation des audits indépendants par des institutions supérieures de contrôle (ISC), le rôle des Parlements dans le contrôle minutieux des dépenses réelles du gouvernement, et la contribution de la société civile et des organismes indépendants pour le contrôle de l'utilisation des ressources publiques..

Intégration

Dans cette dimension de la gouvernance financière, l'intégration est le niveau d'interaction avec le public, mesuré par le degré selon lequel l'ISC maintient des mécanismes officiels de communication avec le public pour recevoir les plaintes et les suggestions sur ses programmes d'audit.

L'aperçu montre une performance extrêmement inquiétante, car huit pays obtiennent 0 et la Tanzanie obtient 100 ; l'Éthiopie manque de données (figure 3.9). Les pays qui n'ont pas institutionnalisé un mécanisme officiel d'interaction entre l'ISC et le public obtiennent 0. Même le Kenya et le Mali, qui montrent quelques interactions avec le public, et dont l'ISC peut recevoir des plaintes du public, faire ses investigations dont les résultats sont accessibles au public, obtiennent 0 pour leur manque de mécanisme officiel. Seule la Tanzanie possède ce mécanisme d'interaction entre le Bureau du Contrôleur général et le Vérificateur général, non seulement pour recevoir des plaintes du public, mais aussi des suggestions sur comment mener à bien et structurer ses programmes d'audit.

L'amélioration de la performance dans ce domaine est plutôt simple : il suffit d'une réforme institutionnelle pour introduire ce genre de mécanisme formel, en s'assurant qu'il fonctionne correctement.

La performance est mitigée, avec deux pays en progression, un stable et deux en régression ; l'Éthiopie, le Mali, le Mozambique, le Rwanda et le Sénégal manquent de données (figure 3.10). L'absence de mécanismes de communication avec le public, comme au Burkina Faso, qui en manque, et en Ougan-

da, où les institutions d'audit se concentrent sur les interactions avec le Parlement plutôt qu'avec le public, affecte cet indicateur. En Tanzanie, malgré une situation de départ modeste, la volonté de l'ISC de recevoir des suggestions du public a témoigné d'une tendance à l'amélioration ; les citoyens peuvent aussi communiquer avec le Bureau du Contrôleur et du Vérificateur général par le biais d'un mécanisme officiel.

Figure 3.9 Aperçu de la supervision externe pour les 10 pays pilotes des PGFA

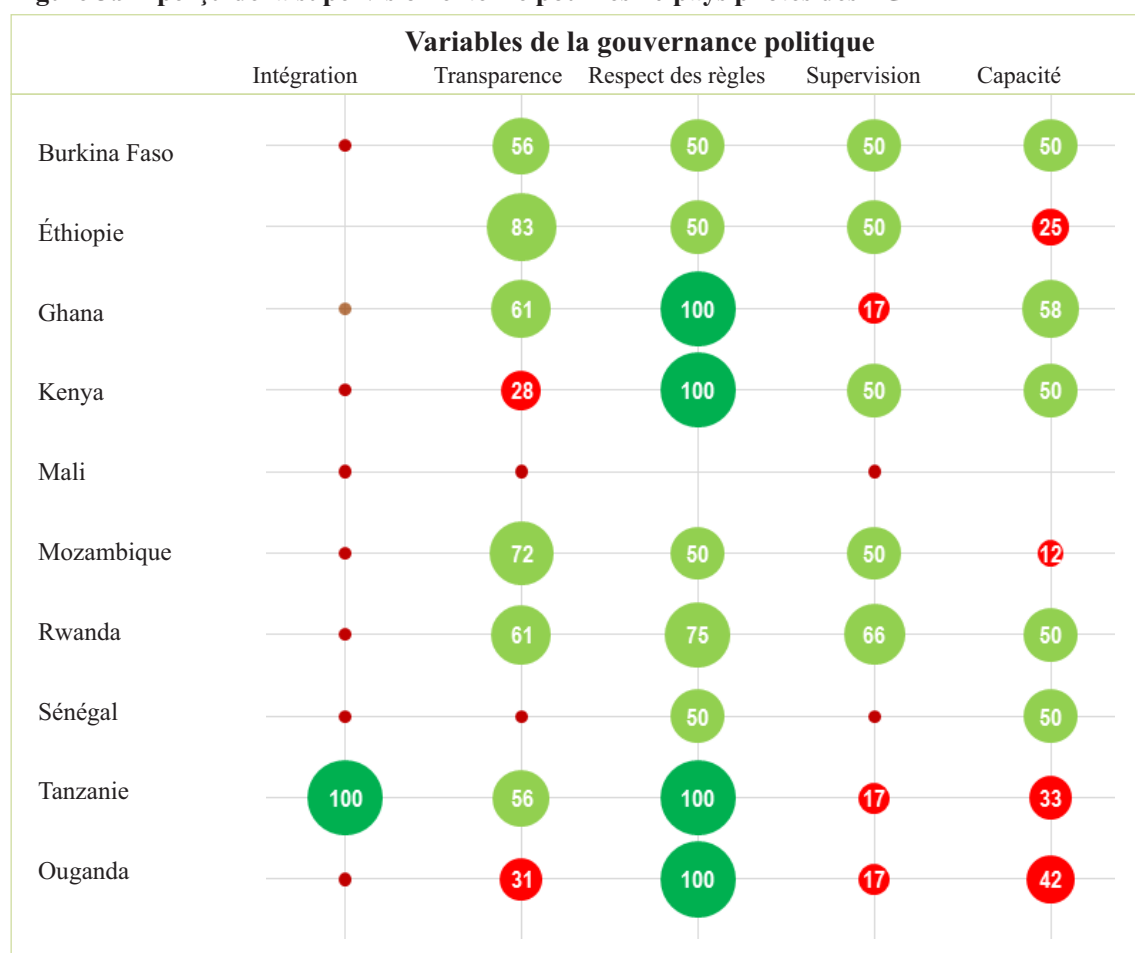


Figure 3.10 Tendances du contrôle externe pour les 10 pays pilotes des PGFA

	Variables de la gouvernance politique				
	Intégration	Transparence	Respect des règles	Supervision	Capacité
Burkina Faso	●	●	●	●	●
Éthiopie		●	●	●	●
Ghana	●	●	●	●	●
Kenya	●	●	●	●	●
Mali			●		
Mozambique		●	●	●	●
Rwanda		●	●	●	●
Sénégal		●	●	●	●
Tanzanie	●	●	●	●	●
Ouganda	●	●	●	●	●

N.B :

Une case vide signifie qu'aucune donnée n'est disponible. Vert = en amélioration. Ambre = stagnant. Rouge = en déclin.

**Transparence**

La transparence indique ici l'accès public aux rapports d'audit, mesurée par l'accès du public aux rapports de l'ISC, si l'exécutif produit des rapports accessibles sur toutes les étapes de remédiation qu'il a entreprises et si l'organe législatif ou l'ISC produit des rapports pour le public, pour le suivi de l'action de l'exécutif par rapport aux recommandations des rapports d'audit.

L'aperçu montre une performance qui n'est pas impressionnante, puisque seulement deux pays, l'Éthiopie (83) et le Mozambique (72), ont des résultats satisfaisants. Quatre se situent dans la soixantaine et dans la cinquantaine et quatre obtiennent un résultat inférieur à 50, avec deux d'entre eux (Mali et Sénégal)

obtenant 0 du fait que, malgré le fait que leurs ISC mènent des enquêtes et produisent des rapports, ils ne sont pas publiquement accessibles et il n'y a pas de suivi de restitution par l'exécutif ou un suivi que le corps législatif rende accessible au public. À l'inverse, l'Éthiopie possède des rapports d'audit présentés au Parlement pour discussion, après laquelle ils sont publiés et ils deviennent des documents publics, publiés sur l'internet.

La tendance est mitigée, avec cinq pays qui régressent et quatre qui progressent ; les données manquent pour le Mali. Certains pays, comme l'Éthiopie, ont régressé même si l'ISC publie régulièrement sur son site internet les rapports d'audit mis à jour. En Tanzanie, où une fois que le rapport d'audit est présenté au Parlement il devient un document public, l'amélioration de l'accès explique la tendance positive.

Respect des règles

Dans cette dimension, le respect des règles est défini comme l'indépendance de l'agence d'audit et elle est mesurée par la protection du chef de l'agence d'audit d'un renvoi sans justification.

L'aperçu montre que la performance est bonne, avec quatre pays obtenant 100, un 75 et quatre 50 ; le Mali manque de données. La réduction de l'influence

politique sur la position de l'agence d'audit avec le soutien de la Commission des comptes publics (CCP) comme en Ouganda et une protection légale importante comme au Kenya, où le contrôleur et l'auditeur général peuvent être renvoyés seulement dans des circonstances particulières indiquées dans la Constitution et par ailleurs seulement par le Président sur recommandation d'un tribunal, expliquent les bons résultats de ces pays.

De façon semblable en Tanzanie (100), la fonction d'auditeur général est protégée par la Constitution et, même si le Président peut renvoyer l'auditeur général sans la permission du système judiciaire ou de l'organe législatif, il peut le faire uniquement après avoir désigné une commission présidée par un juge d'un pays du Commonwealth, pour mener une enquête et rendre des conclusions, qui sont contraignantes. En Éthiopie (50), même si le Bureau de l'Auditeur général fédéral possède une certaine indépendance opérationnelle, sa dépendance administrative et budgétaire d'autres ministères comporte qu'il est soumis à l'influence de ministères sectoriels comme le ministère des finances ou le ministère de la fonction publique. Des provisions légales importantes qui protègent la position de l'agence d'audit, surtout si elles sont inscrites dans la Constitution, sont associées aux meilleures performances de cet indicateur.

La tendance est excellente, avec sept pays en progression, deux en régression et un stable. La protection législative garantissant l'indépendance, comme la loi sur l'audit public au Kenya, qui a amélioré le Bureau de l'audit national kenyan et l'a rendu plus indépendant et la loi n°79/2013, qui statue l'indépendance du Bureau de l'auditeur général de l'exécutif, sont importants ici. En Éthiopie, une tendance à la régression s'explique partiellement par l'incapacité du gouvernement à agir en accord avec les résultats indiqués dans le rapport du Bureau de l'Auditeur général fédéral et le renvoi arbitraire de l'auditeur général en 2006, sans décision de la Chambre des représentants du peuple (HoPR), comme le demande la loi.

Supervision

Dans l'audit externe, le contrôle est le niveau de contrôle et de suivi des activités d'audit, mesuré par le contrôle législatif des rapports d'audit externe, la ponctualité de l'examen des rapports d'audit par l'organe législatif, le niveau de prise en compte par l'organe législatif des principaux résultats et la formulation par l'organe législatif d'actions recommandées et leur mise en œuvre par l'exécutif.

L'aperçu montre une performance modeste : un seul pays obtient 66, quatre 50, trois 17 et deux 0. Les

retards sont un facteur crucial : la performance modeste de l'Ouganda découle des longs retards dans l'examen des rapports d'audit et dans la formulation des recommandations, empirés par le manque de groupes techniques et d'experts pour assister les législateurs dans l'examen de la documentation. Le résultat modeste de la Tanzanie est aussi dû aux retards : l'examen du rapport du Bureau national d'audit commence 11 mois après sa remise et il prend au moins quatre mois, de telle sorte que pendant aucune des trois dernières années, la CCP n'a rendu son rapport au parlement dans les 12 mois après la réception du rapport de la part du Bureau national d'audit.

La tendance est très modeste, avec cinq pays en régression, un en progression (le Rwanda) et trois stables ; le Mali manque de données. Au Rwanda, les rapports du Bureau de l'Auditeur général sont présentés à la CCP au parlement, qui complète normalement son examen dans les huit mois, bien avant le délai légal. La CCP invite les ministres du cabinet, les directeurs généraux des conseils et d'autres pour discussion. Elle écrit ensuite un rapport avec des recommandations, qui sont présentées à la session plénière de la chambre et puis passées à l'exécutif pour action. En Éthiopie, même si les données quantitatives indiquent une tendance stable, due en partie à l'incapacité d'action du gouvernement contre les fonctionnaires coupables de fraudes financières, comme indiqué dans les résultats de l'audit, l'examen et le suivi des résultats de l'audit par l'organe législatif se sont améliorés. Dans la plupart des autres pays, des retards dans la réception des rapports d'audit et l'incapacité d'examen dans un délai raisonnable produit la tendance déclinante.

Capacité

Les capacités indiquent ici l'indépendance des organes de contrôle, mesurée par le degré de protection de l'agence de lutte contre la corruption et le médiateur de l'interférence politique et par le fonctionnement indépendant du système judiciaire.

L'aperçu montre une performance modeste, avec le pays le mieux classé obtenant un score de 58 seulement, trois obtenant 50, un 42 et les autres encore moins, le score le plus bas étant 12 ; le Mali manque de données. Les pays n'ayant pas eu un résultat très décevant, comme l'Ouganda par exemple, possèdent une collaboration et un suivi limité de la part des organes de suivi, ce qui constitue la principale raison qui diminue les capacités, même si le système judiciaire, une fois mis en cause, a fait preuve d'une indépendance suffisante pour donner suite à la poursuite et aux jugements du cas. En Éthiopie, l'interférence politique avec la Commission fédérale

d'éthique et de lutte contre la corruption a eu des répercussions sur le résultat modeste de 25. En Ouganda, le pouvoir de l'exécutif et du parti au pouvoir a réduit l'indépendance des organes de contrôle en leur empêchant d'entreprendre des actions correctives lorsque les audits nationaux pointaient des écarts. La difficulté à surmonter cet obstacle est confirmée par la performance modeste de la plupart des pays pilotes des PGFA pour cet indicateur.

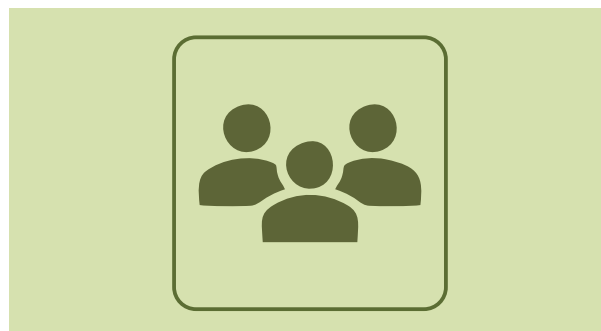
La tendance est mitigée, avec deux pays en progression, cinq stables et deux en régression. La capacité du personnel a limité l'indépendance des organes de contrôle au Rwanda par exemple, malgré l'engagement du gouvernement à maintenir son autonomie. En Éthiopie, l'interférence politique a miné sa capacité à fonctionner indépendamment.

Conclusion

Au cours des 20 dernières années, les interventions des gouvernements nationaux et des institutions externes ont amélioré la performance des pays, à un moment donné (aperçu) ou à plusieurs reprises (tendances). Les secteurs d'amélioration incluent la mise en place d'institutions de régulation, la mise en œuvre d'une transparence accrue pour les dépenses budgétaires et les revenus, la reconnaissance du besoin d'une meilleure accessibilité de l'information et de la participation publique et l'utilisation de systèmes modernes de comptabilité et d'enregistrement des données. Il est donc recommandé d'adopter une approche exhaustive, qui prenne en compte tous les aspects et les composantes des systèmes de GFP pour assurer une gouvernance financière appropriée et durable.

Premièrement, le rôle des **mécanismes internes de responsabilité** est fondamental **dans les systèmes de GFP**. Les systèmes de GFP, les ministères, les départements et les autres institutions gouvernementales de collecte et de dépense ont besoin de ces mécanismes internes et de procédures qui assurent la responsabilité, la transparence et le suivi des activités financières pour détecter l'utilisation inappropriée des fonds ou les procédures administratives induisant la recherche de rente. Ces mécanismes et ces procédures constituent la première ligne de défense qui protège les systèmes de GFP.

Deuxièmement, le **contrôle législatif** est important pour améliorer la gouvernance financière africaine. Il



est fondamental que l'organe législatif rende l'exécutif responsable du budget et utilise les institutions telles que les commissions des comptes publics pour suivre les dépenses du gouvernement et la taxation et mettre en évidence les méfaits du gouvernement, en les traitant de façon appropriée. L'organe législatif demeure un contrôle sur le pouvoir financier de l'exécutif.

Troisièmement, **une plus grande participation du public** est essentielle. Là où les processus budgétaires et ceux qui concernent les revenus incluent les organisations de la société civile, les citoyens et les autres acteurs clefs du secteur privé, ces acteurs extérieurs contribuent à formuler les politiques, à donner des commentaires et à prendre part au processus de gouvernance dans son ensemble avec un impact positif. Cet engagement renforce la relation fiduciaire entre les citoyens et l'État, au cœur de la bonne gouvernance financière. Il améliore aussi l'efficacité des politiques étatiques, il augmente la conformité et il permet au gouvernement d'atteindre ces objectifs de GFP.

Quatrièmement, **plus de ressources** doivent être allouées au renforcement des capacités, avec des interventions spécifiques pour chaque pays, pour satisfaire les demandes des facilitateurs des réformes et des non partisans. Les investissements devraient viser à relever les défis liés aux données et aux statistiques, critiques pour le futur de la GFP et du projet PGFA. Pour qu'en Afrique les efforts pour le renforcement des capacités de GFP soient durables et qu'ils contribuent au développement durable, ils doivent être appropriés et gérés par les pays africains, ainsi que par des institutions africaines avec l'expérience et la connaissance du paysage de la GFP et pas seulement par les partenaires au développement, qui devraient avoir uniquement un rôle de soutien.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS POUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

■ CHAPITRE 4 : LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS POUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES



La plupart des partenaires académiques et au développement sont de l'avis qu'un système fonctionnel de gestion des finances publiques (GFP) est un prérequis pour la mise en œuvre durable des politiques de développement socio-économique et pour la bonne gouvernance (Andrews et al., 2014 ; GIZ, 2015 ; Lucia, 2015 ; World Bank, 2016). Des politiques et des pratiques adéquates de GFP contribuent à une plus grande ouverture économique et à la mondialisation conséquente des biens publics, à l'équité du développement, à un accès équitable aux services publics et à la réduction de la pauvreté (ACBF, 2005). Néanmoins, des normes et des réglementations doivent être en place pour assurer une gestion judicieuse des finances publiques pour que les ressources domestiques favorisent un développement inclusif et durable (ACBF, 2015). Dans ce contexte, en s'inspirant des débats antérieurs, ce chapitre met en exergue les problèmes stratégiques de capacités pour la GFP en Afrique.

Définitions

Les capacités incluent l'aptitude des individus, des organisations et de la société à gérer son fonctionnement avec succès, y compris à fixer des objectifs et les atteindre, à budgétiser les ressources et à les utiliser pour des finalités convenues et à gérer des processus complexes et des interactions qui sont propres à un système économique et politique fonctionnel. Les capacités sont le plus concrètement et efficacement renforcées pour des objectifs de développement bien précis, comme la prestation de services aux pauvres, la mise en œuvre de réformes de la formation, des services publics et de la santé, en améliorant le milieu de l'investissement pour les petites et moyennes entreprises, en permettant aux communautés locales de mieux participer aux processus de prise de décision publique et en promouvant la paix et la résolution des conflits (ACBF, 2011 : 30–31). Cette définition des capacités est en même temps dynamique et déterminante, car elle prend en compte l'aptitude à réussir des individus, des organisations et de la société (Grindle

and Hilderbrand, 1995 ; Hope, 2009 ; ACBF, 2014).

Le renforcement des capacités est le processus cohérent à ces trois niveaux pour créer, renforcer, maintenir et adapter les capacités dans le temps (ACBF, 2011). Il s'agit essentiellement de l'amélioration des compétences des individus, des entités publiques et privées, des organisations de la société civiles et des communautés locales pour qu'ils s'engagent durablement dans des activités avec un impact positif sur le développement, comme la réduction de la pauvreté ou l'amélioration de la qualité de la gouvernance (OCDE, 2011a ; b ; UNECA, 2014).

Le renforcement des capacités n'est donc pas une action de formation autonome, mais il s'agit plutôt d'un ensemble stratégiquement coordonné d'activités (OCDE, 2006b ; ACBF, 2015). Pour que le renforcement des capacités de l'Afrique soit durable et qu'il contribue au développement durable, il doit être approprié et géré par les pays africains plutôt que par les partenaires au développement, qui devraient avoir seulement un rôle de soutien (Gyimah-Brempong et al., 2012 ; UNECA, 2014).

L'état du renforcement des capacités pour la gestion des finances publiques

L'état du renforcement des capacités pour la GFP est mitigé en Afrique, comme on peut le voir par les cinq dimensions de la gouvernance financière du projet des *Perspectives de gouvernance financière africaine (PGFA)*.

La gouvernance budgétaire

Dans cette dimension, des progrès ont été notés seulement dans quelques pays, sans pour autant des évaluations globales positives. Néanmoins, des documents basiques sont publiés dans la plupart des pays et la tendance est positive. Les dépenses publiques et les évaluations de responsabilité financière exhaustives et transparentes ont présenté des résultats similaires dans la plupart des pays. Une stagnation avec une tendance négative a été observée lorsque les opérations du gouvernement ne sont pas déclarées. Le contrôle budgétaire et la lutte contre la corruption sont de plus en plus reconnus (Andrews et al., 2014). Un certain nombre d'efforts ont été faits pour mettre en place des procédures budgétaires exhaustives, surtout les cadres de dépenses à moyen terme (ACBF, 2010).

La gouvernance des recettes

La mobilisation des recettes témoigne de quelques résultats encourageants, mais insuffisants pour satisfaire les besoins de développement de l'Afrique subsaharienne (ACBF, 2015). Ces résultats ont été facilités par les nouveaux systèmes de taxes sur la valeur ajoutée, les autorités administratives (introduisant des systèmes de stockage électronique), les systèmes comptables et les systèmes non fiscaux qui réduisent les contraintes qui pèsent sur les contribuables, dans certains cas en produisant une augmentation de 15 pourcent environ des revenus fiscaux par rapport à ceux attendus par « l'indice des recettes fiscales » (Le et al., 2014).



Des efforts plus novateurs, comme le nouvel outil d'évaluation pour le diagnostic de l'administration fiscale, développé par l'Union européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les gouvernements japonais, néerlandais, norvégien, suisse et anglais sont toutefois nécessaires. Cet outil vise à évaluer les lacunes et à préparer une feuille de route pour la modernisation de l'administration fiscale, la réduction du coût de la conformité et l'amélioration de la collecte des recettes. Il a été testé dans huit pays avec des résultats positifs, mais il doit être appliqué partout ailleurs en Afrique subsaharienne³ (Banque mondiale, 2016).

La passation des marchés publics

Les mesures préventives dans les 10 pays africains comprennent la mise en place et l'application de normes claires et de procédures transparentes pour les marchés publics, y compris l'approvisionnement électronique, la création d'agences et d'institutions pour la passation des marchés et l'amélioration de l'enseignement et de la responsabilité publique par rapport à la corruption dans les marchés publics.

Malgré ces mesures, la corruption dans cette dimension persiste dans la plupart des pays, principalement parce que les marchés publics ont évolué d'une fonction administrative pour devenir une responsabilité stratégique. La passation des marchés n'a pas non plus été alignée à la vision stratégique et aux objectifs de la plupart des gouvernements. En outre, au niveau

opérationnel et à celui des capacités, la passation des marchés est un processus qui nécessite une gamme de compétences, fondées sur des principes d'éthique et de responsabilité, qui requièrent du personnel dont la fonction n'est pas seulement d'appliquer des règles, mais aussi de savoir opérer dans des marchés de plus en plus complexes d'un point de vue commercial et technologique. Peu de pays ont néanmoins un personnel capable de prendre en charge la complexité de la passation des marchés.

Le contrôle interne

Il est possible que la GFP devienne efficace à l'aide du cadre constitutionnel et légal, des conventions et des instruments internationaux, y compris par la démocratisation, pour améliorer la responsabilité sur le long terme et les efforts pour accroître l'efficacité de l'aide par sa réorganisation et un recours accru aux systèmes nationaux (OCDE, 2011b).

Une tendance actuelle de certains pays très encouragée par la Banque mondiale est l'approbation de nouvelles lois sur la GFP.⁴ Les principaux principes sont la crédibilité, la transparence, la responsabilité et les résultats (ACBF, 2010 ; Andrews et al., 2014).

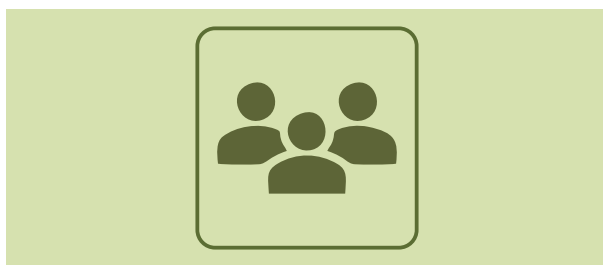
La supervision externe

La Banque mondiale énumère les efforts pour renforcer les entités indépendantes de contrôle de l'audit et pour le développement de budgets annuels avec des prévisions sur les années fiscales, des propositions budgétaires et les résultats des années précédentes pour faciliter la gouvernance comptable en Afrique (Banque mondiale, 2016). Les initiatives comprennent l'amélioration du contrôle budgétaire et la lutte contre la corruption, piliers fondateurs du système de GFP. Le rôle insuffisant du Parlement et des institutions supérieures de contrôle (ISC) est cependant un trait récurrent, même si les organes législatifs sont de plus en plus actifs, en essayant de contrer l'action de l'exécutif.⁵

En Afrique, presque tous les pays respectent la règle selon laquelle l'organe législatif est le seul à pouvoir autoriser les dépenses (même si cela est fait rétrospectivement). Ce rôle est néanmoins affaibli par une tendance à avoir des pouvoirs exécutifs forts, une incapacité de l'exécutif à suivre les procédures législatives et un manque de volonté de la plupart des organes législatifs à s'engager dans le débat politique, qui poussent la Banque mondiale et d'autres institutions à promouvoir un renforcement ciblé des capacités (ACBF, 2005 ; Krause et al., 2016).

L'audit externe est plus développé dans les pays anglophones que dans les pays francophones (Sarr,

2014). Dans le système francophone, l'audit externe est une fonction judiciaire, avec une chambre ou une Cour des comptes incluse dans le système judiciaire. Les audits se concentrent sur la comptabilité judiciaire. En tant qu'entité judiciaire, l'ISC a une relation distante avec le Parlement et elle n'est pas complètement indépendante du gouvernement. La dépendance financière est liée à la relation de la Chambre avec la Cour suprême. En outre, les audits externes ont des pouvoirs juridictionnels, les auditeurs ont des formations légales et l'attention des audits tend à se concentrer sur la conformité.



La plupart des pays anglophones ont une ISC avec une seule direction (l'auditeur général). L'ISC est responsable devant le Parlement et elle est en théorie (si ce n'est pas en pratique, comme on l'a vu) indépendante, avec une indépendance financière du gouvernement, mais dépendante du Parlement pour appliquer les résultats de l'audit. Les membres du personnel sont généralement des comptables et des auditeurs qualifiés et les audits tendent à se concentrer sur les aspects financiers ou sur le rapport qualité-prix, moins sur la conformité aux normes et aux règlements (Sarr, 2014 ; GIZ, 2015).

Même si le rôle des ISC et des Parlements est devenu beaucoup plus visible dans la gouvernance financière pendant les dernières années, la responsabilité et l'interprétation de la performance de la lutte contre la corruption montre encore des résultats mitigés. Même si la plupart des gouvernements africains ont signé et ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC) et les 38 signataires africains ont été soumis aux procédures d'examen de l'UNCAC, très peu de rapports, contrairement aux objectifs de l'UNCAC, sont publiés.

Depuis 2007, l'indice de perception de la corruption de Transparency International s'est amélioré dans 40 des 52 pays africains, mais avec un point de départ très bas (Transparency International, 2015). De façon encore plus préoccupante, la responsabilité mesurée à l'aide de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique avec neuf indicateurs liés à la corruption montre une régression pour les deux-tiers des pays africains entre 2009 et 2013 (IIAG, 2015).

Un des défis les plus stratégiques du travail législatif sur le budget est la grande rotation des membres du Parlement et leur manque d'expertise dans les finances publiques. Les structures administratives de soutien sont donc stratégiques pour accroître le contrôle budgétaire. Une source d'information budgétaire indépendante et non partisane en parlement peut aider.⁶ Les réseaux africains des commissions des comptes publics ont quelque peu amélioré le rôle des parlements. Le principal problème reste néanmoins l'incapacité de l'organe législatif à contrôler l'exécutif en raison d'un système « exécutif présidentiel » dans la plupart des pays africains et de la faiblesse des freins et des contrepoids (UNECA, 2016).

En bref, la responsabilité et les mesures de la lutte contre la corruption montrent encore des résultats mitigés malgré les initiatives, y comprises celles de l'Organisation internationale des institutions supérieures d'audit. Des stratégies générales et coordonnées de GFP manquent. Les limites législatives (y compris la transformation des processus d'affaires engendrée par les réformes de la GFP), les lacunes en capacités et en compétences dans les ressources humaines et l'inadéquation des infrastructures TIC dans le secteur public sont les autres limitations (ACBF, 2005 ; Andrews et al., 2014 ; GIZ, 2015 ; Banque mondiale, 2016).

Conclusion

Deux thèmes transversaux aux cinq dimensions de la gouvernance financière requièrent des interventions urgentes de renforcement des capacités : la volonté politique et le soutien insuffisants des politiciens et des décideurs politiques et le manque d'implication des institutions nationales, des think tanks, des institutions de formation, des organismes parapublics et des organisations de la société civile, qui peuvent être des facilitateurs du changement ou des non partisans des réformes de la GFP.

Premièrement, la volonté politique insuffisante est problématique, puisque les avancées de la gouvernance financière ne sont pas visibles sans l'engagement de la classe politique au plus haut niveau. Les leaders africains ont affirmé à plusieurs reprises leur engagement fort vis-à-vis de l'agenda de la bonne gouvernance financière, mais ils ne l'ont pas encore traduit en action.⁷ Il manque souvent un soutien de haut niveau à la base, lorsque de bonnes réformes financières sont mises en œuvre. L'insuffisance de l'engagement et du soutien à la GFP est due au favoritisme et à la corruption. Les efforts de renforcement des capacités pour un leadership transformatif et pour le changement des mentalités sont cruciaux (ACBF, 2015).

La bonne gouvernance financière touche aux intérêts de différents groupes (d'un point de vue politique, régional et individuel) et son introduction sous couvert de conditions démocratiques nécessite une négociation politique et cela va prendre, comme indiqué, plusieurs années. Ceci va demander le soutien de la société civile et celui des institutions de contrôle à l'aide de mécanismes de plaidoyer fondés sur des preuves.

De façon plus banale mais cruciale, l'administration publique n'est pas connue pour son dynamisme et les conditions de travail de la plupart des fonctionnaires sont difficiles avec des salaires peu élevés, des environnements de travail défavorables et des points faibles organisationnels qui découragent l'initiative individuelle. Donc, même si une initiative de GFP obtient un soutien politique, sa mise en œuvre est difficile sans des capacités institutionnelles et humaines adéquates dans les organismes de la fonction publique qui constituent la chaîne de planification et de mise en œuvre de la GFP.



Deuxièmement, la non implication dans la GFP de plusieurs institutions (facilitatrices ou non partisans) entrave aussi les avancées. Le pouvoir exécutif dans son ensemble peut être positif ou négatif.⁸ Dans la plupart des cas, le Cabinet du Président/Services du Premier ministre a une influence substantielle sur le profil du budget et sur les autres politiques fiscales et monétaires. Les deux comprennent des politiciens et des technocrates mais, compte tenu de leurs intérêts différents, des tensions se créent entre les deux groupes, avec comme résultat généralement la destitution des technocrates, compte tenu du pouvoir plus fort des politiciens (Krause, 2012).

Le ministère des finances est l'institution nationale clé qui a soutenu la GFP dans la plupart des pays africains. De façon très simpliste, les ministères des finances sont les gardiens des finances publiques. Étant donné que les finances publiques souffrent d'un problème commun (chaque membre du gouvernement se sent autorisé à dépenser plus que ce qu'il met à la disposi-

tion pour les dépenses du gouvernement dans son ensemble) les ministères des finances servent de contrepoids. Ils agissent pour atteindre les objectifs de politique fiscale du gouvernement et finalement l'ensemble de l'agenda politique des finances publiques.

Perspectives d'avenir

Le besoin de coordination dans le renforcement des capacités en GFP est crucial pour les pays africains. Le renforcement des capacités n'est pas une intervention de formation autonome, mais il s'agit plutôt d'un ensemble d'activités stratégiquement coordonnées. Il s'agit de dépasser l'amélioration des aptitudes et des compétences des individus, mais plutôt d'assurer leur rétention et leur utilisation sur le continent, ainsi que d'améliorer les environnements institutionnels dans lesquels ils opèrent. Pour que les efforts de renforcement des capacités en GFP soient durables et contribuent au développement durable, la GFP doit être appropriée et gérée par les pays africains ainsi que par les institutions africaines, avec l'expérience et les connaissances du paysage africain de la GFP et pas seulement par les partenaires au développement, qui devraient avoir uniquement un rôle de soutien.

En s'appuyant sur les messages clés issus de ce rapport, il faut concentrer les efforts de renforcement des capacités à trois niveaux : le niveau institutionnel, organisationnel et individuel. Ceci est dû au fait que toutes les parties du système de GFP doivent fonctionner avec efficacité et efficience, depuis la conception et la formulation, puis la mise en œuvre, le contrôle, le suivi et la responsabilité pour assurer un haut niveau de gouvernance financière.

Les niveaux institutionnels

La gouvernance financière est une relation fiduciaire entre l'État et les citoyens pour la gestion des ressources publiques. Cette relation est cruciale en Afrique, puisque les pays cherchent à transformer les systèmes des finances publiques discrétionnaires en systèmes fondés sur des règles transparentes. Cette transition dépend fortement de la qualité des institutions publiques, des capacités de l'État et de la base de la relation fiscale entre l'État et la société. Le processus de GFP est considérablement influencé par les interactions des groupes de pression dans le cadre des accords institutionnels officiels prédominants, des normes et des pratiques informelles.

La création de mécanismes de responsabilité efficaces dans les systèmes de GFP nécessite non seulement l'existence d'institutions externes de contrôle et de régulation, mais aussi de mécanismes et de procédures internes aux systèmes de GFP, ainsi que dans les

ministères, les départements et les institutions gouvernementales.

Les domaines de progrès comprennent la création d'institutions de régulation, l'augmentation de la transparence dans les dépenses budgétaires et les recettes, la reconnaissance du besoin d'un accès à l'information, d'une meilleure participation publique et l'utilisation de systèmes comptables et de tenue des registres modernes.

Le niveau organisationnel

L'indépendance des institutions responsables de la conception, de la mise en œuvre, du suivi, de la supervision et de l'application des normes est fondamentale pour la bonne gouvernance financière. Là où ces institutions (y compris les ministères des finances et de la planification économique, les autorités d'audit, l'inspection des finances, les autorités fiscales et le Trésor, les agences de passation des marchés et les organes législatifs) sont protégées de l'interférence politique et peuvent mener à bien leurs tâches sans entraves, l'impact bénéfique sur la gouvernance financière est considérable. Là où leur indépendance est ouvertement ou secrètement limitée le système de régulation est affaibli, les fautes professionnelles et la recherche de rentes prolifèrent. La garantie d'une indépendance forte et de la solidité de ces institutions de régulation est un processus fondamental encore en cours en Afrique et il nécessite un renforcement délibéré.

Les niveaux individuels

Comme il a été remarqué dans ce rapport, même lorsque les initiatives de GFP bénéficient du soutien politique, la conception, la mise en œuvre et le contrôle sont impossibles sans les capacités humaines nécessaires au sein des administrations publiques, qui forment la chaîne de planification, de mise en œuvre et de contrôle de la GFP.

Les faiblesses en ressources humaines identifiées sont pour la plupart dans les ministères des finances et de la planification, dans le bureau du trésorier général et dans celui de l'auditeur général et dans les organes législatifs. Ils comprennent aux niveaux techniques des agents financiers, des comptables, des auditeurs, des planificateurs et des économistes, des statisticiens et des responsables de la passation des marchés. Ceci étant, au niveau du leadership il faut renforcer les capacités indirectes (pour définir la stratégie et l'agenda de transformation de la GFP). Ces leaders incluent l'exécutif, les législateurs, les secrétaires généraux, les comptables généraux, les chefs de départements et des agences, les officiers judiciaires,

les greffiers des assemblées nationales et du sénat et les officiers en chef des administrations locales.

Le rôle des différents acteurs

Pour mettre en place ces capacités aux différents niveaux présentés ci-dessus, il y aura besoin d'efforts coordonnés avec plusieurs acteurs recouvrant des rôles déterminants. Pour que les efforts de renforcement des capacités dans la GFP soient efficaces en Afrique et qu'ils contribuent au développement durable, ils doivent être appropriés et gérés par les gouvernements africains et coordonnés par des institutions africaines avec l'expérience et la connaissance du paysage de la GFP africaine et pas seulement par les partenaires au développement, qui devraient avoir uniquement un rôle de soutien. Les rôles des différents acteurs comprennent :

Les gouvernements : doivent fournir le soutien politique crucial, en déterminant l'agenda de réforme de la GFP et en rendant publique et aisément et largement accessible l'information financière sur les réformes de la GFP, les dépenses du gouvernement et la taxation. Cela va améliorer la gestion des ressources publiques et l'aptitude du public à participer à la prise de décision financière et donc accroître la transparence.

La société civile : le plaidoyer pour la conception, la mise en œuvre et la révision de la GFP, sur la base de preuves solides va contribuer à promouvoir la transparence et la responsabilité des gouvernements au niveau de la collecte et de l'utilisation des ressources financières.

Monde académique/institutions de formation : la GFP est complexe et elle nécessite de la spécialisation et l'accès à l'information sur l'administration gouvernementale. Une information solide à la disposition du gouvernement, de la société civile, ainsi que des fonctionnaires bien formés améliorerait l'efficacité des réformes de la GFP et produiraient une culture de la transparence et de la responsabilité.

Les partenaires au développement : doivent fournir les ressources financières et techniques, surtout sur le partage avec les gouvernements et les parties prenantes pertinentes des meilleures pratiques mondiales en GFP.

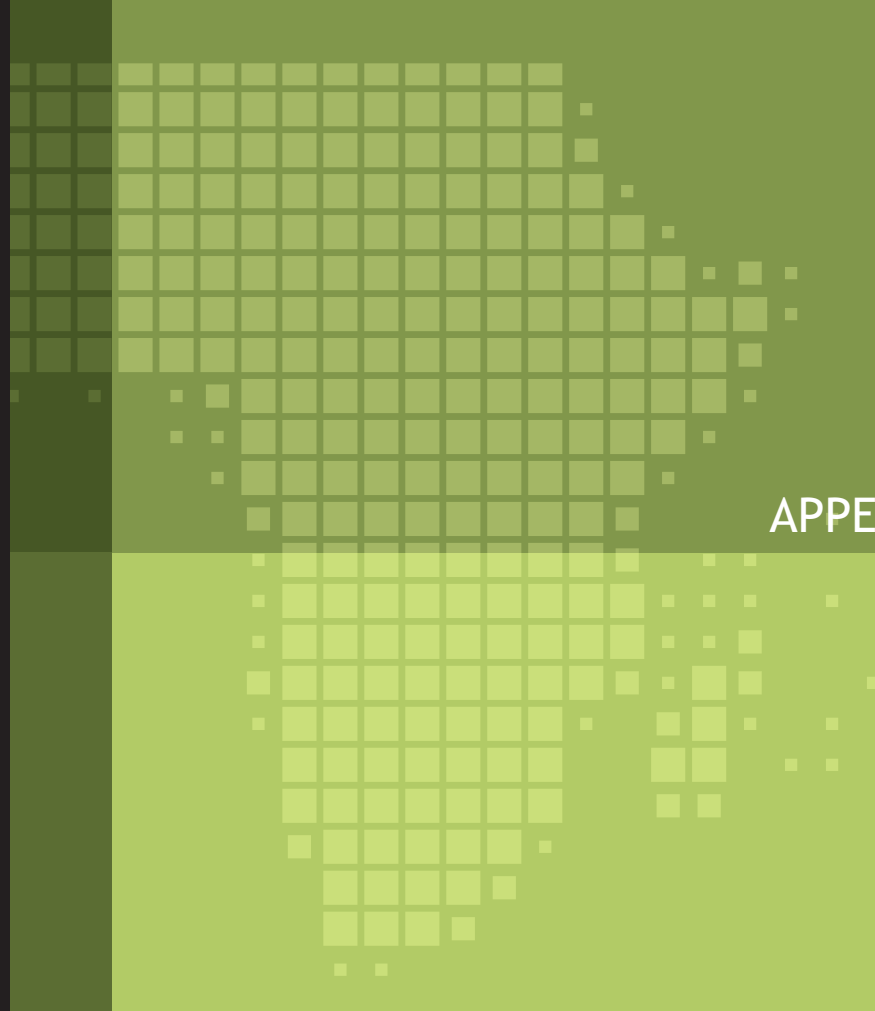
Le secteur privé : doit soutenir les gouvernements africains, en renforçant les capacités nécessaires pour la GFP à tous les niveaux au moyen d'un entrepreneuriat responsable et de la responsabilité sociale entrepreneuriale. Le renforcement des capacités en GFP est aussi important pour fournir l'environnement des affaires

nécessaire pour le développement du secteur privé.

Le rôle des institutions de coordination des capacités : les institutions comme la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF), qui ont plus d'un quart de siècle de connaissances, d'expertise et d'expérience dans le soutien à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques devraient être impliquées pour mettre en place des interventions coordonnées de renforcement des capacités dans les domaines identifiés. De telles interventions devraient être soutenues par des partenaires clés comme la Banque africaine de développement, l'Union africaine et le système des Nations unies en Afrique, qui comprennent l'importance d'une GFP efficace pour un agenda de transformation socio-économique durable

et inclusif.

En bref, le rapport pointe les capacités comme le lien manquant pour que la conception, la mise en œuvre et la révision des réformes de GFP soit efficace sur le continent. Ceci va exiger la coordination des interventions de renforcement des capacités, dont des institutions comme la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique peut prendre la tête, avec le soutien de la Banque africaine de développement. En cas contraire, en l'absence de systèmes de GFP crédibles, la réalisation de la transformation socio-économique présentée dans l'Agenda 2063, les Objectifs du développement durable et les Cinq priorités de la BAD serait irréaliste.



APPENDICES

■ APPENDICE 1

LES CINQ DIMENSIONS PRINCIPALES ET LES CINQ VARIABLES DE GOUVERNANCE

Cinq dimensions de la gestion des finances publiques

- **Gouvernance budgétaire** : le processus de conversion des politiques énoncées en budgets annuels et cadres budgétaires à moyen terme, ainsi que la qualité de l'exécution du budget et des rapports.
- **Gouvernance des recettes** : le processus qui détermine la politique des recettes fiscales et gère la collecte des recettes fiscales et non fiscales, y compris la capacité budgétaire des États et l'adhésion volontaire des citoyens.
- **Passation des marchés publics** : les politiques et les systèmes en place pour l'acquisition de biens, des travaux et services, y compris les dispositions pour la réglementation et le contrôle des marchés publics.
- **Contrôle interne** : se réfère à la législation, la réglementation, les procédures y compris celles sauvegardant les actifs, les normes de contrôle interne, l'information et l'audit interne.
- **Supervision externe** : les dispositifs institutionnels pour la réalisation des audits indépendants par des institutions supérieures de contrôle, le rôle des Parlements dans le contrôle minutieux des dépenses réelles du gouvernement, et la contribution de la société civile et des organismes indépendants pour le contrôle de l'utilisation des ressources publiques. Cela implique tous les aspects du contrôle Parlementaire du budget - l'adoption du budget à la décharge du gouvernement.

Cinq variables de gouvernance

- **Intégration** : la mesure dans laquelle les parties prenantes en dehors du gouvernement sont capables de participer et d'influencer les règles qui régissent la gouvernance financière, définissent le programme, les politiques et orientent la mise en œuvre.
- **Transparence** : la mesure dans laquelle le processus de la gouvernance est transparent en ce qui concerne le partage de documents et les informations dont le public a besoin pour exercer son rôle de responsabilité.
- **Tespect des règles** : la mesure dans laquelle le gouvernement et d'autres responsables publics se conforment aux règles s'appliquant à certains domaines de la gouvernance financière et la façon dont ces règles sont appliquées par les organismes publics concernés.
- **Supervision** : l'efficacité avec laquelle le Parlement et les organes spécifiques de supervision sont en mesure de remplir leur rôle à des fins d'audit externe.
- **Capacité** : la volonté politique et la capacité des gouvernements à concevoir et à mettre en œuvre des politiques publiques pour l'intérêt général.

■ APPENDICE 2

LE CADRE CONCEPTUEL ET LA MÉTHODOLOGIE DES PGFA

Le cadre conceptuel des PGFA

Le cadre conceptuel développé pour les *Perspectives de la gouvernance financière en Afrique* (PGFA) incorpore les recommandations d'exercice d'inventaires internes et externes à la Banque, y compris l'évaluation des profils nationaux de gouvernance de la Banque (2006), la Conférence OCDE-CAD sur les évaluations de la gouvernance et l'efficacité de l'aide de Londres (2008) et la Table ronde sur la gouvernance et les évaluations de la lutte contre la corruption en Afrique de Tunis (2008).

Ces forums ont mis en exergue le besoin pour la Banque de développer un outil d'évaluation révisé, qui s'inspire des suivants : *Les perspectives économiques en Afrique* BAD-Commission des Nations unies pour l'Afrique (UNECA)-OCDE, *Le Rapport sur la compétitivité africaine* de BAD-WEF et *L'enquête et le recueil de références des approches des donateurs pour l'évaluation de la gouvernance* (2009) de l'OCDE-CAD. Les Perspectives se sont taillé un créneau, en se concentrant sur l'évaluation de la gouvernance financière, en complément des efforts des autres partenaires au développement en Afrique. Elles s'appuient sur les partenariats avec des institutions africaines clés pour renforcer les capacités des pays dans la collecte et l'analyse de données sur la gouvernance financière.

Le cadre conceptuel est aussi façonné par les leçons et l'expérience des outils d'évaluation de la gouvernance, surtout le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), le *Rapport sur la gouvernance africaine* de l'UNECA, l'Indice Mo Ibrahim de gouvernance africaine, l'Afrobarometer et le Projet sur la gouvernance, le suivi et le plaidoyer en Afrique. Ces outils fournissent des évaluations générales de la qualité de la gouvernance.

D'autres banques régionales de développement ont cherché à

façonner leurs propres outils de diagnostic pour prendre en compte les circonstances de leurs pays membres. La Banque interaméricaine de développement se concentre par exemple sur une vaste gamme d'indicateurs de gouvernance politique et la Banque asiatique de développement sur une gamme d'indicateurs sur la fonction publique. Au cours de la dernière décennie, les outils d'évaluation de la gouvernance financière sont devenus moins descriptifs ou subjectifs et plus fondés sur des preuves et orientés vers la performance.

Cependant, puisqu'aucun outil n'applique une approche d'économie politique pour mesurer les tendances de la gouvernance financière, les changements récents dans l'évaluation de la gouvernance montrent des mutations dans deux domaines clés : on passe des évaluations nationales comparatives générales à des instruments d'analyse plus ciblés (des instruments de diagnostic par des zooms) et de mesures principalement quantitatives à des analyses qualitatives et contextuelles. Dans le premier domaine on a assisté à l'émergence d'un ensemble d'outils sur la qualité de la gouvernance économique, alors que le deuxième entraîne une attention pour l'analyse des politiques économiques. Ces changements ont aussi été influencés par l'agenda d'efficacité de l'aide et par le partenariat mondial pour l'efficacité de la coopération pour le développement, qui prônent la complémentarité des outils d'évaluation et la gouvernance harmonisée.

L'approche conventionnelle de l'évaluation de la gouvernance tend à privilégier l'analyse quantitative sur le qualitatif, en analysant la gouvernance sur la base de données chiffrées et en se concentrant sur la notation et le classement pour comparer les pays. L'approche de « nouvelle génération » des Perspectives intègre les dimensions de l'économie politique à la gouvernance financière et associe les analyses quantitatives et qualitatives (tableau A2.1).

Tableau A2.1 Les différences entre les approches conventionnelles et celles de nouvelle génération pour évaluer la gouvernance financière

Dimension	Conventionnelle	Nouvelle génération
Approche	On sépare la gouvernance politique de la gouvernance financière	La gouvernance politique et la gouvernance financière sont intégrées
Fondement épistémique	L'évaluation est fondée sur des mesures chiffrées	L'évaluation par la production de nouvelles connaissances et idées
Méthodologie	Analyse quantitative et statistique	Analyse quantitative et qualitative
Application	Focus on rating and ranking	On se concentre plus sur l'analyse des tendances et sur les trajectoires du changement
Valeur ajoutée	Des chiffres précis et « objectifs »	Les facteurs du changement et les autres variables déterminantes vont orienter la priorité et la séquence des interventions de la Banque, le suivi des résultats et le dialogue politique dans le cadre des documents nationaux de stratégie et les évaluations des politiques et des institutions nationales (CPIA) de la BAD.
Difficultés	Les écarts entre les indicateurs et la réalité sont expliqués par des « faits schématiques »	Le choix entre une multiplicité de variables explicatives potentielles

La méthodologie des PGFA

Dix pays ont été sélectionnés pour l'étude des PGFA sur laquelle ce rapport phare s'appuie : le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal, et la Tanzanie. Le critère de sélection était l'accès des pays au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Dans ce groupe, le but était de représenter plusieurs catégories, y compris les États en situation de fragilité, les pays aux revenus faibles ou moyens et l'héritage administratif (britannique, français et portugais). La disponibilité de données a aussi été cruciale, compte tenu de l'importance des données secondaires pour les PGFA, surtout celles des Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), l'Indice budget ouvert (OBI), le Rapport sur l'intégrité dans le monde, les évaluations de la passation des marchés de l'OCDE et l'Afrobarometer (décrits dans les détails ci-dessous).

La méthodologie de recherche a comporté trois étapes : l'analyse de la performance nationale (voir chapitre 3), l'analyse des tendances et de la réforme de la gouvernance (voir chapitre 3) et l'économie politique de la gouvernance financière (voir chapitre 1). Néanmoins, même si ces trois étapes sont présentées séparément, elles font partie d'un seul processus. L'information de chacune des étapes est utilisée pour mieux comprendre les deux autres.

Étape 1

L'étape 1 (voir chapitre 3) implique la recherche documentaire pour produire des données statistiques pour 25 indicateurs de gouvernance financière (voir tableau 3.1). Pour chacun des indicateurs, le questionnaire de recherche et la matrice identifient entre 1 et 6 questions à étudier. Puisqu'il s'agit de la recherche documentaire, les experts utilisent les sources secondaires recommandées dans les instructions de recherche. S'il y a une raison valable de s'écarter de la source de données proposée pour une question, les experts devront fournir des explications détaillées des autres sources utilisées et pourquoi. Pour des raisons de facilité de procédure et logistique, cette étape 1 a été prise en charge de façon centralisée par un expert en analyse de données, qui a examiné les sources secondaires les plus récentes et qui a ensuite utilisé un questionnaire de recherche et une matrice pour produire les données utilisées pour créer les graphiques à bulles pour les 10 pays (voir chapitre 3).

Un tableau complet des questions de recherche est fourni en appendice 4, accompagné par une description sommaire des sources secondaires pour la collecte des données de l'étape 1 (Appendice 3). Ce questionnaire et la matrice fournissent les questions et les sources des données secondaires qui devraient être utilisées pour compléter la matrice de la gouvernance financière des PGFA (voir tableau 3.1).

Étape 2

L'étape 2 (voir aussi le chapitre 3) utilise les données ci-dessus, produites pendant une période bien précise, pour passer en examen les profils par séries temporelles des changements de résultats. Les résultats sont représentés par des graphiques en toiles d'araignées dans les rapports nationaux des PGFA, mais pour en faciliter la présentation dans ce rapport phare, ils sont présentés ici avec un système de feux rouges, jaunes et verts. Toute cela est complété par un examen des réformes pour chacune des dimensions de la gouvernance financière et du degré de succès et d'échec par rapport à leurs objectifs pour expliquer leur tendance dans le temps.

L'information nécessaire pour compléter l'étape 2 a été produite par une recherche qualitative et analysée en utilisant une approche d'économie politique. Les principales sources secondaires comprennent, mais ne se limitent pas : aux rapports sur les dépenses publiques et la responsabilité financière (PEFA), aux enquêtes de Global Integrity (GI), aux évaluations des passations de marché de l'OCDE, aux enquêtes sur l'Indice Open Budget (OBI), à l'Afrobarometer, à l'APRM, à l'indice Mo Ibrahim sur la gouvernance en Afrique, au rapport sur les procédures et les pratiques budgétaires de la BAD et à l'Initiative de collaboration pour la réforme du budget en Afrique (CABRI).

Étape 3

L'étape 3 (voir chapitre 1) applique une analyse de politique économique aux données produites en étape 1 pour fournir une évaluation de la gouvernance financière et des dynamiques sous-jacentes aux données chiffrées, en analysant *comment* et *pourquoi* les pays obtiennent de tels résultats.

Cette étape est nécessaire puisque, même si les données quantitatives produites pendant l'étape 1 sont utiles pour fournir des réponses sur le fait par exemple qu'un pays puisse atteindre ses objectifs de discipline fiscale et d'allocation optimale des ressources publiques, elles offrent moins d'information sur comment et pourquoi les processus et les systèmes de GFP sont de telle sorte. L'analyse d'économie politique est utile parce que le processus de GFP est fortement influencé par les interactions des groupes de pression dans le cadre des accords institutionnels officiels et des normes et des pratiques informelles. Ces interactions dessinent les contours de la GFP. Chaque groupe de pression est motivé par un ensemble différent d'incitations et de capacités et il est confronté à des contraintes spécifiques.

La compréhension des raisons qui justifient les pratiques et les difficultés budgétaires requièrent donc de décortiquer un ensemble complexe de facteurs économiques, politiques et institutionnels et d'analyser comment ces facteurs conditionnent le comportement des acteurs étatiques et non étatiques et comment à leur tour ils influencent la gouvernance financière. Le défi de

l'étape 3 est donc d'aller au-delà de « qu'est-ce qui se passe dans l'arène de la GFP ? », dont la réponse est donnée dans l'étape 1 et « comment cela a-t-il évolué ? », comme expliqué dans l'étape 2, pour comprendre « pourquoi en est-il ainsi ? » et pour présenter les résultats comme des faits stylisés.

L'information nécessaire pour l'étape 3 a été produite à l'aide d'un examen approfondi de documents publiés et de données de première main, en utilisant plusieurs techniques, y comprises les enquêtes ciblées, les

interviews en face-à-face, les ateliers avec les parties prenantes et les débats interactifs entre les experts. L'analyse s'appuie sur une approche multidisciplinaire, qui couvre les domaines sociaux, politiques, économiques et légaux nationaux et elle a eu besoin d'analystes avec un large éventail d'expertises en finances publiques, en économie politique et en sciences sociales.

Le tableau A2.2 synthétise les phases, les composantes, les étapes et les acteurs institutionnels dans les 10 pays pilotes des PGFA.

Tableau A2.2. Les phases, les composantes, les étapes et les acteurs institutionnels de la gestion des finances publiques

		Phase					
		Élaboration et approbation	Exécution		Audit et contrôle		
Composante	Étape	Planification fiscale et préparation du budget	Gestion des recettes	Exécution budgétaire et passation des marchés	Suivi et inspection	Comptabilité et rapport	Suivi et contrôle
Cadre légal		PFMA, 2012, Réglementation PFMA, 2015—Kenya	Loi sur le Trésor public et l'audit, PFMA, loi sur l'impôt sur la valeur ajoutée, loi sur l'administration fiscale kenyane, Loi sur la fiscalité des entreprises—Kenya	Passation des marchés publics et création de l'administration des fonds publics—Ouganda Loi sur le Trésor et l'audit public, règlements PFMA—Kenya	Loi sur l'audit public, PFMA—Kenya Loi sur l'agence pour l'audit interne (2003), loi sur le service d'audit—Ghana Constitution—Tanzanie Loi budgétaire organique, ordonnances ministérielles, loi pour la création du bureau de l'Ombudsman—Rwanda Décret sur l'inspection générale des finances publiques—Mozambique Proclamations sur l'administration financière 648/2009 et 970/2016—Éthiopie	PFMA—Ouganda PFMA, Loi sur l'audit public—Kenya Loi sur l'administration financière—Ghana Loi sur les finances publiques de 2001—Tanzanie Manuel de gestion financière et directives de 2014, ordonnances ministérielles—Rwanda Décret 14.2014 sur les comptes et le rapport—Mozambique Décret de 2012 sur le plan des comptes du gouvernement, décret No. 341 de création du tableau des opérations financières du gouvernement Proclamations sur l'administration financière 648/2009 et 970/2016—Éthiopie Décret de 2014 sur le règlement général des comptes publics—Mali	Loi sur l'audit national, Loi sur l'audit public, PFMA—Kenya Constitution—Ghana Loi sur l'audit public de 2008—Tanzanie Loi pour la création du bureau de l'auditeur général et de la commission pour les comptes publics 2011—Rwanda Règlement pour le système d'information intégré pour la gestion financière—Mozambique Loi de 2012 sur le code de transparence dans la gestion financière, loi organique de 2012 sur la cour des auditeurs—Sénégal Constitution de la République fédérale d'Éthiopie, proclamation de la création de l'auditeur général fédéral 669/2010—Éthiopie Loi organique de 2016 sur la cour suprême, loi d 2009 sur la création du bureau de l'auditeur général—Mali
		Loi sur le budget—Ghana/Ouganda					
		Loi budgétaire organique—Rwanda					
		Loi organique de 2015, décret sur la préparation du budget de 2009, décret No. 2012-1171, fixant un protocole de politiques économiques et financières, loi pour l'amendement de la constitution de 2016—Sénégal	Loi sur l'administration fiscale ghanéenne—Ghana	Loi sur l'administration financière, loi sur la passation des marchés publics, loi sur le fonds commun pour les assemblées de district—Ghana			
		Proclamation de l'administration financière 648/2009, proclamation annuelle du budget—Éthiopie	Loi sur l'administration fiscale tanzanienne, Loi sur les finances publiques de 2001—Tanzanie	Loi sur le budget de 2014, loi de révision de la passation des marchés de 2014—Tanzanie			
		Loi No. 008-2013/AN du 23 avril 2013 sur le Code de transparence de la gestion des finances publiques—Burkina Faso	Loi sur l'administration fiscale rwandaise de 1998—Rwanda	Loi sur le manuel de procédure du budget, loi sur l'administration rwandaise de la passation des marchés publics, ordonnances ministérielles—Rwanda	Loi No. 008-2013/AN du 23 avril 2013 sur le code de transparence pour la gestion des finances publiques—Burkina Faso		
		Loi organique sur les lois financières de 2013—Mali	Proclamation sur l'administration financière 648/2009, proclamation No. 649/2009 sur l'administration du budget annuel du gouvernement fédéral, La passation des marchés et les propriétés, Directive de 2010 sur l'agence d'administration de la passation des marchés fédéraux publics—Éthiopie Décret de 2015 sur le code de la passation des marchés publics et les textes suivants—Mali	Décret de 2011 sur les dispositions générales sur les comptes publics Loi No. 008-2013/AN du 23 avril 2013 sur le code de transparence pour la gestion des finances publiques—Burkina Faso Décret de 2015 sur le code de la passation des marchés et les textes suivants—Mali	Loi de 2014 sur les principes fondamentaux pour la création, l'organisation et le contrôle des services publics—Mali		

		Phase					
		Élaboration et approbation	Exécution		Audit et contrôle		
Composante	Étape	Planification fiscale et préparation du budget	Gestion des recettes	Exécution budgétaire et passation des marchés	Suivi et inspection	Comptabilité et rapport	Suivi et contrôle
Institutions		Ministère des finances, de la planification et du développement économique, Agence de planification nationale—Ouganda	Ministère des finances, de la planification et du développement économique (politique fiscale), Tribunal pour les recours en matière de fiscalité, AMD et LG—Ouganda	Ministère des finances, AMD, Judiciaire, Parlement—Ghana, Kenya et Tanzanie	Inspection interne d'audit BMAU—Ouganda	Ministère des finances, contrôleur du budget, AMD, Parlement, judiciaire—Kenya	BAG, IGG, DPP—Ouganda
		Ministère des finances, Chambre de l'agriculture, Ministère de la planification, AMD, Parlement, Conseil du budget intergouvernemental et de l'économie—Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Rwanda, Sénégal et Tanzanie	Administration fiscale kenyane, Ministère des finances, Banque centrale, Parlement—Kenya	Institution rwandaise de la passation des marchés publics—Rwanda	Ministère des finances, Parlement, Ministère de la planification, contrôleur du budget, Bureau national kenyan de l'audit—Kenya	Banque centrale, Ministère des finances, auditeur général—Ghana	Bureau national kenyan d'audit, Ministère des finances, Parlement—Kenya
			Administration fiscale ghanéenne—Ghana	Trésor et Unité centrale de la passation des marchés—Sénégal	Service ghanéen d'audit, agences internes d'audit dans les AMD—Ghana	Comptable général—Rwanda	CCP, Auditeur général, Commission de mise en œuvre du rapport d'audit—Éthiopie
			Administration fiscale tanzanienne—Tanzanie	Institution publique de la passation des marchés publics, Direction centrale de la passation des marchés—Sénégal	Unités internes d'audit dans les AMD et les LG, contrôleur et auditeur général (audit externe), Administration parlementaire—Tanzanie	Direction nationale de la planification et du budget—Mozambique	Bureau de l'auditeur général, CCP, Bureau du procureur général—Rwanda
			Administration fiscale rwandaise—Rwanda	Agence de la passation des marchés publics et de l'administration des propriétés, Service de la passation des marchés publics et de la cession des propriétés—Éthiopie	Bureau de l'auditeur général, Bureau du Procureur général, Unité de coordination de l'action du gouvernement Action Coordination Unit, Bureau de l'Ombudsman—Rwanda	Direction générale de la comptabilité publique et de la trésorerie—Sénégal	Commissions de planification et du budget au Parlement et tribunal administratif—Mozambique
			Administration fiscale mozambicaine—Mozambique		Inspection générale des finances et Tribunal administratif—Mozambique		Tribunal des auditeurs—Sénégal
			Direction générale des impôts, des propriétés, Direction générale des douanes MoFEC, Administration fiscale éthiopienne, administration des douanes et institutions régionales des revenus—Éthiopie		Cour des auditeurs, Bureau national antifraude et de lutte contre la corruption, Unité nationale de traitement de l'information financière (CENTIF)		CCP, Bureaux des auditeurs fédéraux, Auditeur général et régional—Éthiopie
			Bureau national des terres et des propriétés—Mali		Unité interne d'audit/département dans chaque institution budgétaire, Direction du suivi et de l'inspection du MoFEC—Éthiopie		

		Phase					
		Élaboration et approbation	Exécution		Audit et contrôle		
Composante	Étape	Planification fiscale et préparation du budget	Gestion des recettes	Exécution budgétaire et passation des marchés	Suivi et inspection	Comptabilité et rapport	Suivi et contrôle
Ressources humaines		Agents financiers, comptables, auditeurs, planificateurs/économistes, et statisticiens—Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Sénégal, Tanzanie, Ouganda	Comptable général, agents financiers, agents du budget, comptables, agents en chef des comtés/agents financiers—Kenya, Ouganda	Personnel de la passation des marchés, IPPU—Mozambique, Ouganda	Auditeurs interne, inspecteurs du suivi et évaluation—Ouganda	ICPAU—Ouganda	Auditeur général, auditeurs internes, députés, personnel parlementaire—Kenya
		Économiste en chef du gouvernement, responsable du budget—Rwanda	Économistes, statisticiens, planificateurs—Tanzanie	Contrôleur du budget, agents financiers, agents de la passation des marchés, chefs des départements et des agences, officiers en chef des comtés—Éthiopie, Ghana, Kenya, Tanzanie	Contrôleur du budget, comptable général, comptables, agents du budget, planificateurs/économistes—Burkina Faso, Kenya, Mali, Sénégal	Secrétariats principaux, comptable général, chefs des départements et des agences, greffier du judiciaire, greffier à l'assemblée nationale et au sénat, officiers en chef des comtés—Kenya	Médias, députés, auditeurs, agents du ministère des finances—Ghana
			Secrétaire du Trésor, comptable général—Rwanda	Chef de la gestion du budget, secrétaire exécutif de l'institution rwandaise pour la passation des marchés publics—Rwanda	Auditeur général, Commission financière du Parlement—Ghana	Auditeur général, économistes/experts financiers, contrôleurs, auditeur général et agents de la banque centrale—Ghana	Auditeur général, CCP, procureur général—Rwanda
			Agents des impôts, agents des douanes—Mozambique, Burkina Faso, Mali, Sénégal		Auditeur général, CCP, Unité de coordination de l'action du gouvernement—Rwanda	Comptable général—Rwanda	Députés, juges du tribunal administratif—Mozambique
			Analystes des politiques fiscales, rédacteurs des ébauches des lois fiscales, administrateurs fiscaux—Éthiopie		Inspecteur général, Inspecteurs provinciaux et locaux—Mozambique	Comptables et agents responsables du rapport—Mozambique	Auditeurs externes, membres de la commission pour les comptes publics, membres du HoPR—Éthiopie
					Auditeurs internes, agents de suivi et d'inspection au MoFEC—Éthiopie		Assemblée nationale—Burkina Faso, Mali
					Contrôle central des services publics—Burkina Faso, Mali, Sénégal		Bureau de l'auditeur national, Section des comptes de la Cour suprême—Mali
					Bureau national pour le contrôle financier—Burkina Faso, Mali, Sénégal		
					Inspection technique pour les ministères : Burkina Faso, Mali, Sénégal		

		Phase					
		Élaboration et approbation	Exécution		Audit et contrôle		
Composante	Étape	Planification fiscale et préparation du budget	Gestion des recettes	Exécution budgétaire et passation des marchés	Suivi et inspection	Comptabilité et rapport	Suivi et contrôle
Procédures et pratiques		Cadre des dépenses de moyen terme, chartes fiscales, plans de passation des marchés—Burkina Faso, Kenya, Mali, Mozambique, Sénégal, Tanzanie, Ouganda	Collecte centralisée des revenus, PIMS—Ouganda	Techniques budgétaires axées sur les dépenses en utilisant les OBT, liens avec la passation des marchés et les plans des liquidités—Ouganda	Audit axé sur les risques conforme aux ISA—Ouganda	Comptabilité fondée sur l'IPSAS et rapport financier, IFMS, IPPS—Ouganda	Audit financier et VOR conforme aux ISA—Ouganda
		Retraite des dirigeants nationaux, Programme gouvernemental septennal, EDPRS, Vision 2020—Rwanda	Code fiscal, plans de passation des marchés, communiqués du Trésor public—Kenya	Communiqués trimestriels du Trésor public—Kenya	Estimations, rapports trimestriels du contrôleur du budget, rapports d'audit interne, MPER/PER, rapports trimestriels de suivi et évaluation—Kenya	Comptabilité annuelle, contrôleur des rapports budgétaires annuels of, rapports parlementaires—Kenya	Rapports d'audit annuels, rapports de la commission parlementaire—Kenya
		Cadre macroéconomique et fiscal, calendrier financier (préparation du budget, notification des subventions, circulaire budgétaire, demande de budget, préparation du budget recommandé, recommandation budgétaire)—Éthiopie	Modèle macroéconomique (MACMOD introduit en 1992), Modèle pour les mines, le pétrole et le gaz (introduit en 2014), système de gestion de l'information sur le capital humain—Tanzanie	Processus d'appel d'offres, revues des dépenses publiques, enquêtes de suivi des dépenses publiques—Tanzanie	BPMS pour la gestion financière et la comptabilité—Ghana	BPMS pour la gestion financière et la comptabilité—Ghana	Rapport de l'auditeur général, inspection de la CCP, Unité de politiques stratégiques—Rwanda
			Commission de gestion économique—Rwanda	Manuel de passation des marchés, manuel financier, ordres ministériels—Rwanda	Rapports trimestriels pour les comptes généraux, contrats de performance du gouvernement central et local (Imihigo)—Rwanda	Systèmes d'information de gestion financière intégrée, cadre d'évaluation de la performance des donateurs—Rwanda	Adoption de la de régulation—Burkina Faso, Mali
			Rapports réguliers de prévision des revenus—Mozambique	Manuel de passation des marchés, manuel financier, ordres ministériels—Rwanda	Rapports d'inspection sur la gestion financière publique—Mozambique	Comptables des opérations/ solde/loi de régulation—Burkina Faso, Mali	
			Décret de loi organique des finances de 2015—Sénégal	Processus d'appel d'offres, revues des dépenses publiques, enquêtes de suivi des dépenses publiques—Tanzanie	Plan de l'institution pour le budget pour l'audit interne, performance réelle d'audit, inspection du MoFEC et plan de suivi et performance réelle—Éthiopie		
				Manuel de passation des marchés, manuel financier, ordres ministériels—Rwanda	Rapports d'inspection sur la gestion financière publique—Mozambique		
				Décret de loi organique des finances de 2015—Sénégal	Plan de l'institution pour le budget pour l'audit interne, performance réelle d'audit, inspection du MoFEC et plan de suivi et performance réelle—Éthiopie		
				Décret de distribution du premier ministre, ouverture trimestrielle et semestrielle du ministre de l'économie et des finances, plan de la passation des marchés/appels d'offres/répartitions—Burkina Faso, Mali	Mise en œuvre du programme de contrôle annuel et ébauche du rapport d'audit—Burkina Faso, Mali		

Note: DPP = documents de programmation pluriannuelle ; ; KRA = Administration fiscale kenyane ; ; AMD = Assemblées municipales et de district ; MoFEC = Ministère des finances et de la coopération économique ; BAG = Bureau de l'auditeur général ; CCP = Commission des comptes publics ; PFMA = loi de gestion des finances publiques

Source : rapports nationaux des PGFA.

■ APPENDICE 3

DESCRIPTION SUCCINCTE DES SOURCES SECONDAIRES DE DONNÉES

Les *Perspectives sur la gouvernance financière en Afrique* (PGFA) utilisent des données tirées d'une vaste gamme de sources secondaires citées (la liste complète se trouve dans l'appendice 4). En utilisant ces données tirées de sources secondaires, une attention particulière a été accordée non seulement aux données mais aussi, si possible, aux explications fournies dans les lignes de commentaire des sources de données et elles ont été prises en compte lors de la discussion des résultats dans le chapitre 3. On propose ci-dessous des descriptions succinctes tirées des sites internet des sources secondaires.

L'indice Global Integrity (GI) Index fait appel à deux types d'indicateurs généraux : Indicateurs formels de genre légal qui permettent d'évaluer si les codes juridiques, les droits fondamentaux, les institutions gouvernementales et les réglementations existent. Ces indicateurs sont basés sur la technique de notation binominale avec les scores possibles du « oui » et « non », ou sur des scores numériques, par exemple, 100, 75, 50, 20 ou 0. Pour recueillir des données, par exemple, pour l'indicateur « efficacité de la participation du public », l'instrument de recherche suggère d'utiliser l'indice GI 41, plus précisément GI 41a et GI 41b (voir Tableau 3). Un score de 100 indiquerait un processus ouvert. Inversement, un score de zéro représenterait un manque total de transparence (voir Tableau 4). Dans l'exemple ci-dessous, la donnée importante à considérer dans la matrice de capture des données des PGFA pour un « pays X » serait 75 pour les deux 41a et 41b.

Tableau A3.1 Données de l'indice Global Integrity pour le pays X

41. Les citoyens ont –ils accès au processus budgétaire national ?

41a: Dans la pratique, le processus budgétaire national se déroule dans la transparence à l'étape du débat (c.à.d. avant l'adoption finale).

Score	100	75	50	25	0
-------	-----	----	----	----	---

Commentaires

Références

.....

.....

41b: Dans la pratique, les citoyens contribuent aux audiences budgétaires

Score	100	75	50	25	0
-------	-----	----	----	----	---

Commentaires

Références

.....

.....

Source: International Budget Partnership – Open Budget Questionnaire

Le cadre pour les dépenses publiques et la responsabilité financière (PEFA)

Le cadre PEFA applique des mesures basées sur des indicateurs. Le cadre est conçu pour évaluer les performances de la gestion des finances publiques du pays au fil du temps par une série d'indicateurs et une échelle de notation à quatre niveaux allant de A à D. Ceci offre une mesure pour évaluer la réalisation des qualités de la gestion des finances publiques basée sur les bonnes pratiques internationales existantes. Par exemple, la composition du rendement des dépenses par rapport au budget approuvé initialement (l'indicateur PI-2 du Tableau 4 ci-dessous) est utilisée comme l'un des indicateurs permettant d'évaluer la crédibilité ou la capacité du processus de prise de décision budgétaire. La directive PEFA explique l'indicateur PI-2 « mesure jusqu'à quel niveau les réallocations entre les lignes budgétaires

ont contribué à la variance dans la composition des dépenses au-delà de la variance résultant des changements dans le niveau général des dépenses ».

Les directives PEFA soulignent que :

les changements au niveau général des dépenses (évalués en PI-1 par la différence entre les dépenses primaires réelles et les dépenses initialement inscrites au budget) vont se traduire par des changements dans les lignes budgétaires des dépenses. Cet indicateur (PI-2) mesure à quel point les réallocations entre les lignes budgétaires ont contribué à la variance dans la composition des dépenses au-delà de la variance qui résulte des changements dans le niveau global des dépenses. Pour faire cette évaluation il faut que la variance totale dans la composition des dépenses soit calculée et comparée à la variance générale dans les dépenses initiales pour chacune des trois dernières années

Tableau A3.2 Échantillon de questions PEFA

Résultat	Indicateur (PI-2)
	Composition du rendement des dépenses par rapport au budget initialement approuvé
A	La variation dans la composition des dépenses a dépassé la déviation générale dans les dépenses initiales par moins de 5 pour cent dans l'une des trois dernières années
B	La variation dans la composition des dépenses a dépassé la déviation générale dans les dépenses initiales par 5 pour cent dans une des trois dernières années.
C	La variation dans la composition des dépenses a dépassé la déviation générale dans les dépenses initiales par 10 pour cent dans une des trois dernières années.
D	La variation dans la composition des dépenses a dépassé la déviation générale dans les dépenses initiales de 10 pour cent au cours d'au moins deux des trois dernières années.

L'indice Open Budget Index (OBI) - L'enquête sur l'Open Budget est compilée et classée à partir des scores obtenus pour 92 questions qui mesurent la relative transparence du processus budgétaire de chaque pays (voir tableau 5). Ces scores constituent l'Open Budget Index (OBI). Le Questionnaire de l'Enquête applique une technique de notation simple sur chaque question à laquelle il est possible de donner plusieurs réponses décrivant une situation ou un état qui représente une bonne pratique concernant le sujet ou correspondant aux pratiques jugées insuffisantes. L'Open Budget Survey 2015 est publié sur le site Web de l'IBP sur www.openbudgetindex.org

Tableau A3.3 Échantillon de questions pour l'Open Budget Survey

61. L'exécutif publie-t-il un « budget des citoyens » ou des présentations non-techniques s'adressant à un public large qui décrit le budget et ses propositions ?	Score
A. Oui, il publie un budget des citoyens très informatif. B. Oui, il publie un budget des citoyens quelque peu informatif. C. Oui, mais le budget des citoyens n'est pas très informatif. D. Non, il ne publie pas de budget des citoyens. E. Non applicable/autre (expliquer).	B
63. Les citoyens ont-ils le droit légal d'accéder à l'information du gouvernement, y comprise l'information sur le budget ?	Score
A. Oui, le droit a été codifié par la loi et les citoyens sont généralement en mesure dans la pratique d'obtenir des informations du gouvernement, y comprise l'information sur le budget. B. Oui, le droit a été codifié par la loi, mais il n'est parfois pas possible pour les citoyens d'obtenir des informations du gouvernement, y comprise l'information sur le budget. C. Oui, le droit a été codifié par la loi, mais dans la pratique il est souvent ou toujours impossible d'obtenir des informations du gouvernement, y comprise l'information sur le budget. D. Non, le droit d'accès aux informations du gouvernement n'a pas été codifié par la loi ou ce droit n'inclut pas l'accès à l'information sur le budget. E. Non applicable/autre (expliquer).	C

Les évaluations nationales de la passation des marchés de l'OCDE-DAC s'appuient sur un classement basé sur un système de notation allant de 3 (maximum) à 0 (minimum) pour chacun des sous-indicateurs de référence.

L'Afrobarometer utilise des questionnaires qui reposent sur des pourcentages de réponse des répondants aux questions. Les enquêtes sont menées à des intervalles réguliers.

■ APPENDICE 4

LES INDICATEURS DE GOUVERNANCE FINANCIÈRE DES PGFA

Les cinq dimensions de la gouvernance financière et les cinq variables de gouvernance politique de chaque dimension constituent les 25 indicateurs de la matrice de la gouvernance financière. Les indicateurs, sous-indicateurs et les sources de données secondaires sont présentés ici.

Gouvernance Budgétaire

Composante	Indicateur	Sous-indicateurs	Source d'information
Intégration	Efficacité de la participation citoyenne	Dans la pratique, le processus budgétaire national se déroule dans la transparence à l'étape du débat (c. -à-d. avant son adoption finale).	GI,41a
		Dans la pratique, les citoyens contribuent aux audiences budgétaires.	GI,41b
Transparence	Transparence, exhaustivité et convivialité	La loi accorde-t-elle aux citoyens le droit de consulter les documents de l'État, notamment le budget ?	OBI 63
		Le pouvoir exécutif publie-t-il à l'intention du grand public une version simplifiée du budget qui présente les propositions budgétaires ?	OBI, 61
Respect des règles	Logique et clarté des règles	Discipline et participation des organes étatiques au processus annuel de préparation du budget i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect de ce calendrier ; ii) Clarté/exhaustivité des directives et participation des responsables politiques à la préparation des propositions budgétaires (circulaire budgétaire ou autre document) ; iii) Approbation du budget en temps opportun par le pouvoir législatif ou tout organe assumant une fonction analogue (dans les trois dernières années).	PEFA PI 11
Supervision	Pertinence du contrôle du budget par le pouvoir législatif	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif ; i) Portée de l'examen par le parlement ; ii) Niveau d'établissement et degré d'observation des procédures du pouvoir législatif ; iii) Suffisance du temps imparti au parlement pour répondre aux propositions budgétaires, tant en ce qui concerne les prévisions détaillées que, le cas échéant, les agrégats macrobudgétaires au début de la préparation du budget ; iv) Règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans approbation préalable du pouvoir législatif.	PEFA PI 27
Capacité	Budget tenant compte des politiques déclarées	iii) Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé.	PEFA PI 2

Gouvernance des recettes

Composante	Indicateur	Sous-indicateurs	Source d'information
Intégration	Participation des parties prenantes	<i>L'exécutif consulte-t-il le public au cours du processus de détermination des priorités budgétaires ?⁵</i>	OBI 71
Transparence	Prise de conscience des responsabilités	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables i) Clarté et exhaustivité des obligations fiscales ; ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et aux procédures administratives ; iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours en matière fiscale.	PEFA PI 13
Respect des règles	Application équitable des règles	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de calcul de l'impôt i) Contrôles du système d'immatriculation des contribuables ; ii) Efficacité des pénalités prévues en cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale ; iii) Planification et suivi des programmes d'audit fiscal et d'enquêtes sur les fraudes.	PEFA PI 14
		Efficacité des prélèvements fiscaux i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au début de l'exercice collecté au cours de l'exercice (moyenne des deux derniers exercices).	PI 15 (comp. i)
		Combien d'agents du fisc (p. ex., fonctionnaires de l'administration nationale des recettes ou percepteur local) sont corrompus aux yeux du public ?	Afro 2.3
Supervision	Contrôle parlementaire	<i>La loi prévoit-elle la supervision des deniers publics par un comité législatif indépendant ?</i>	PEFA PI 26 (comp. i)
Capacité	Efficacité de l'administration des recettes	Dans la pratique, les lois fiscales sont-elles appliquées uniformément, sans discrimination ?	GI 63
		Dans la pratique, les lois douanières et d'accise sont-elles appliquées uniformément, sans discrimination ?	GI 66

⁵ Il n'existe aucune source de données sur la mesure dans laquelle les parties prenantes sont capables d'influencer et de suivre les règles de la gouvernance des revenus. De façon analogue, il n'existe aucune source spécifique de données pour le contrôle de la gouvernance des revenus de la part des instances de contrôle préposées. Les consultants ont donc eu recours à des indicateurs plus généraux.

Cadre de Contrôle Interne

Composante	Indicateur	Sous-indicateurs/questions	Source d'information
Intégration	Contrôle public	La loi permet-elle aux citoyens de consulter la liste des biens déclarés par les hauts fonctionnaires ?	GI 47 a
		Dans la pratique, les citoyens peuvent -ils consulter dans un délai raisonnable la liste des biens déclarés par les hauts fonctionnaires ?	GI 47 b
		En pratique, les citoyens peuvent -ils consulter à un coût raisonnable la liste des biens déclarés par les hauts fonctionnaires ?	GI 47 c
Transparence	Disponibilité des informations sur les dépenses	Dans la pratique, les citoyens peuvent -ils obtenir des renseignements plus détaillés sur les dépenses des programmes que ceux qui étaient les propositions budgétaires de l'exécutif, s'ils en font la demande (auprès d'un ministère par exemple, ou d'une agence) ?	OBI 64
Respect des règles	Efficacité et respect du cadre de contrôle interne	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses ; ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne ; iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des opérations.	PEFA PI 20
		Efficacité du système d'audit interne i) Étendue et qualité de l'audit interne ; ii) Fréquence et diffusion des rapports ; iii) Suivi des conclusions des audits internes par les responsables	PEFA PI 21
		Existe-t-il des règlements qui imposent l'impartialité, l'indépendance et la bonne gestion de la fonction publique ?	GI 44a
		Des règlements permettent -ils de prévenir le népotisme, la coterie et le favoritisme au sein de la fonction publique ?	GI 44b
		Dans la pratique, existe-t-il une procédure interne qui permet aux fonctionnaires de signaler les faits de corruption ?	GI 49
Supervision	Exhaustivité des activités de supervision	Étendue, nature et suivi de l'audit externe i) Étendue et nature des vérifications effectuées (y compris le respect des normes d'audit) ; ii) Présentation dans les délais des rapports d'audit au pouvoir législatif ; iii) Preuve que les recommandations formulées par les auditeurs sont suivies.	PEFA PI 26
		La loi exige-t-elle que les biens déclarés par les hauts fonctionnaires fassent l'objet d'une vérification indépendante ?	GI 46e
		Dans la pratique, les listes des biens déclarés par les fonctionnaires sont-elles vérifiées ?	GI 46i
Capacité	Mesures prises en cas de comportements illégaux et contraires à l'éthique	Dans la pratique, est-il interdit aux fonctionnaires condamnés pour des actes de corruption d'occuper toute fonction officielle ?	GI 45 i
		Dans la pratique, les fonctionnaires sont -ils à l'abri des pressions politiques ?	GI 45a

Passation de Marchés

Composante	Indicateur	Sous-indicateurs/questions	Source d'information
Intégration	Participation des parties prenantes	Les parties prenantes (secteur privé, société civile, bénéficiaires/utilisateurs finaux effectifs des acquisitions) appuient la mise en place d'une procédure de passation de marchés intègre et éthique.	OCDE m12 sous-ind. e
		Règles de participation (l'indicateur évalue la participation aux marchés et les politiques de sélection pour s'assurer que ces dernières ne soient pas discriminatoires)	OCDE 1(d)
		Des mécanismes efficaces de partenariat existent entre le secteur public et le secteur privé.	OCDE 7 a
Transparence	Niveau d'accès à l'information	L'information est publiée dans les médias en mettant à profit les technologies de l'information dans la mesure du possible.	OCDE 11
		Règles d'annonce et délais	OCDE 1 (c)
Respect des règles	Infraction aux règles de l'art	Y a-t-il eu au cours de l'année écoulée des signalements crédibles de cas où l'acquisition de biens et de services a dérogé aux règles de transparence et de concurrence en vigueur ?	OBI 97
Supervision	Efficacité des activités de supervision	Le pays dispose d'un organe normatif/régulateur opérationnel a) Les statuts et la fonction de l'organe de réglementation sont définis par la loi et dans le cadre de réglementation; b) Les responsabilités de cet organe sont définies ; c) L'organisation de cet organe, son financement, sa dotation en personnel, son indépendance et l'autorité (le pouvoir officiel) qui lui sont impartis pour l'exercice de ses fonctions sont à la hauteur de ses responsabilités ; d) L'organe est indépendant et ses responsabilités sont précisément définies, de sorte qu'il n'est pas sujet aux conflits d'intérêts et que ses appels d'offres se déroulent sans influence extérieure.	OCDE 4 (a-d)
		Les auditeurs sont-ils suffisamment au fait des règles d'acquisition et des systèmes de contrôle pour réaliser des audits qui renforcent le respect des règles ?	OCDE 9e
		La loi prévoit-elle un mécanisme de contrôle des biens, des revenus et des habitudes de consommation des responsables des marchés publics ?	GI 51d
Capacité	Capacité d'application de sanctions par l'organisme de réglementation/sanctions prises	Dans la pratique, les sociétés coupables de violations flagrantes des règles de passation des marchés, comme la corruption, sont-elles interdites de participation aux appels d'offres publics ?	GI 51j
		Dans la pratique, les règlements sur les conflits d'intérêts visant les responsables des marchés publics sont-ils appliqués ?	GI 51c
		L'organe d'examen des plaintes dispose de toute l'autorité et l'indépendance nécessaires pour statuer.	OCDE 10(e)

Audit Externe/organes de Supervision

Composante	Indicateur	Sous-indicateurs	Source d'information
Intégration	Niveau d'interaction avec le public	L'institut national d'audit maintient -il des canaux officiels de communication avec le public pour enregistrer les plaintes et recueillir les suggestions, contribuant ainsi à déterminer les organismes, les programmes et les projets qu'il convient d'auditer ?	OBI 119
Transparence	Consultation des rapports d'audit	Les citoyens peuvent-ils consulter les rapports de l'institut national d'audit ?	GI 60
		L'exécutif publie-t-il, à l'intention du public, un rapport sur la suite qu'il a donnée aux recommandations d'audit et les mesures correctives qu'il a prises en application des conclusions de l'audit ?	OBI 121
		L'institut national d'audit ou le parlement publient -ils, à l'intention du public, un rapport de suivi des mesures prises par l'exécutif suite aux recommandations d'audit ?	OBI 122
Respect des règles	Indépendance de l'organe d'audit	Dans la pratique, le chef de l'organe d'audit est -il à l'abri de la destitution arbitraire ?	GI 59b
Supervision	Contrôle et suivi de l'audit	Examen des rapports d'audit externe par le pouvoir législatif i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports d'audit par le parlement ; ii) Ampleur des audiences effectuées par le parlement concernant les principales conclusions ; iii) Formulation de recommandations par le parlement et suite donnée par l'exécutif.	PEFA PI 28
Capacité	Indépendance des organes d'application et de supervision	Dans la pratique, l'organisme de lutte contre la corruption est -il à l'abri des pressions politiques ?	GI 75b
		Dans la pratique, le Médiateur est -il à l'abri des pressions politiques ?	GI 56b
		Le pouvoir judiciaire agit-il en toute indépendance ?	GI 80

¹ Côte d'Ivoire, Madagascar, Malawi, Mozambique, Rwanda, Afrique du Sud, Ouganda et Zambie.

² Comme en Ouganda en 2015 et au Ghana en 2016.

³ Comme au Ghana et en soutenant les ISA dans les pays anglophones (GIZ, 2014).

⁴ Comme les bureaux du budget au Kenya et en Ouganda.

⁵ Comme au Ghana et soutien aux ISC des pays anglophones (GIZ, 2014).

⁶ Tels que les services du budget au Kenya et en Ouganda

⁷ La dernière fois lors de la 22ème Session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine en janvier 2014.

⁸ Normalement les bureaux du président et du premier ministre, le ministère des finances, l'agence de l'administration fiscale et la banque centrale.

■ RÉFÉRENCES

ACBF (The African Capacity Building Foundation). 2005. *Public Financial Management Reforms in Developing Countries – Lessons of Experience from Ghana, Tanzania and Uganda*. Occasional Paper 9. Harare, Zimbabwe.

———. 2010. *The Experience Of Medium Term Expenditure Framework & Integrated Financial Management Information System Reforms In Sub-Saharan Africa – What Is The Balance Sheet?* Occasional Paper 10 (Mfandaedza Hove & Andy Wynne). Harare, Zimbabwe.

———. 2011. *Africa Capacity Indicators Report 2011—Capacity Development in Fragile States*. Harare, Zimbabwe.

———. 2014. *Africa Capacity Report 2014—Capacity Imperatives for Regional Integration in Africa*. Harare, Zimbabwe.

———. 2015. *Africa Capacity Report 2015—Capacity Imperatives for Domestic Resource Mobilization in Africa*. Harare, Zimbabwe.

AfDB (African Development Bank). 2010. *Concept Note: African Governance Outlook*. Tunis, Tunisia.

AfDB and ACBF (African Capacity Building Foundation). 2012. *African Governance Outlook, Public Financial Governance Reforms: The Recent Progress in Africa*. Tunis, Tunisia: AfDB.

AFRITAC (African Regional Technical Assistance Center) East. 2015. *Annual Report to the 17th Steering Committee 2015*. Dar es Salaam, Tanzania and Washington, DC.

AFRITAC South. 2015. *Report to the Steering Committee on Work Program for FY 2016*. Cybercity Ebene, Mauritius and Washington, DC.

AFRITAC West. 2015. Vingt-cinquième réunion du Comité d'orientation, Exécution du programme d'activité de l'exercice 2015 (mai 2014–avril 2015), Situation à fin avril 2015. Abidjan, Côte d'Ivoire.

Agbor, J. A., J. W. Fedderke, and N. Vieg. 2010. “How Does Colonial Origin Matter for Economic Performance in Sub-Saharan Africa?” University of Cape Town Working Paper No. 176. Cape Town, South Africa: University of Cape Town.

Allen, R., and F. Grigoli. 2011. *Enhancing the Capability of Central Finance Agencies*. Economic Premise Note No. 73. Washington, DC: World Bank.

Allen, R., R. Hemming, and B. Potter (eds.). 2013. *The International Handbook of Public Financial Management*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Allen, R., Y. Hurcan, P. Murphy, M. Queyranne, and S.

Yläoutinen. 2015. “The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries.” International Monetary Fund (IMF) Working Paper 15/232. Washington, DC: IMF.

Andersson, G., and J. Isaksen. 2002. *Best Practice in Capacity Building in Public Finance Management in Africa*. Bergen, Norway: Chr. Michelsen institute.

———. 2003. *Best Practice in Building African Capacity for Public Financial Management: The Experience of NORAD and SIDA*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).

Andrews, M. 2007. “What Would an Ideal Public Finance Management System Look Like?” In A. Shah (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, DC: World Bank.

———. 2008. *PfM in Africa: Where Are We, How Did we Get Here, Where Should We Go? Lessons from Recent PEFA Data and World Bank Public Financial Management Performance Reports*. Washington, DC: Brookings Institution and World Bank.

———. 2009. “Isomorphism and the Limits to African Public Financial Management Reform”, Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School at <http://web.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?id=340> (Accessed 2/3/2015).

———. 2010. “How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa”, Harvard Kennedy School, Faculty Research Working Paper Series at <http://web.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?id=548> (Accessed 1/3/2015).

Andrews, M., M. Cangiano, N. Cole, P. de Renzio, P. Krause, and R. Seligmann. 2014. “This is PFM.” Working Paper No. 285. Cambridge, MA: Center for International Development.

APP (Africa Progress Panel). 2013. *Africa Progress Report 2013. Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All*. Geneva.

AU (African Union). 2014a. *Agenda 2063: The Africa We Want*. Addis Ababa, Ethiopia. http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/agenda2063_popular_version_05092014_EN.pdf.

———. 2014b. *Common African Position (CAP) on the Post-2015 Development Agenda*. Addis Ababa.

AU/NEPAD (New Partnership for Africa's Development) Planning and Coordinating Agency. 2010. *The AU-NEPAD Capacity Development Strategic*

- Framework (CDSF)*. Midrand, South Africa: NEPAD Planning and Coordinating Agency.
- Ayee, J. R. A. 2015. "Public Sector Reforms in Africa: A State-of-the-Art." *Commonwealth Innovations Review* 21 (3): 14–28.
- Bennett, T. 2004. "Good Practices in Public Financial Management Capacity Development." Background paper for Capacity Development in Public Financial Management course, World Bank Financial Management Sector Board, Washington, DC, March 18–19.
- Bergmann, A. 2009. *Public Sector Financial Management*. London: Financial Times Prentice Hall.
- Bertocchi, G., and F. Canova. 2002. "Did Colonisation Matter for Growth? An Empirical Exploration into the Historical Causes of Africa's Underdevelopment." *European Economic Review* 46: 1851–71.
- Burkina Faso Country Research Team. 2016. *Burkina Faso AFGO Report 2016*. Ouagadougou, Burkina Faso.
- CABRI (Collaborative African Budget Reform Initiative). 2014. *Towards a Greater Use of Country Systems in Africa: Recent Trends and Approaches. Synthesis Report*. Pretoria, South Africa.
- Caiden, N., and A. B. Wildavsky. 1980. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Transaction Publishers.
- Cangiano, M., T. Curristine, and M. Lazare. 2013. "Introduction: The Emerging Architecture of Public Financial Management." In M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare (eds.), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, DC: IMF.
- CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy). 2010. *Public Financial Management: A Whole System Approach*. Volumes 1 and 2. London.
- Coffi, N. 2015. "A Call for Action and the Way Forward for Reform in Francophone Africa." *Governance for Development*, November 30. <http://nblogs.extcc.com/governance/call-action-and-way-forward-reform-francophone-africa> (accessed October 3, 2016).
- de Renzio, P., M. Andrews, and Z. Mills. 2011. "Does Donor Support to Public Financial Management Reforms in Developing Countries Work?" Working Paper 329. London: Overseas Development Institute (ODI).
- DFID. 2007. 2007., "Understanding the Politics of the Budget" Practice Paper. https://www.researchgate.net/profile/Carlos_Santiso/publication/263855373_Understanding_the_Politics_of_the_Budget/links/0a85e53c3537e294a7000000.pdf (Accessed 2012)
- Dickovick, J. T., and J. S. Wunsch (eds.). 2014. *Decentralization in Africa: The Paradox of State Strength*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- ECOSOC (United Nations Economic and Social Council), UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), and BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development). 2014. *Accountable and Effective Development Cooperation in a Post-2015 Era: Preparing for the 2014 Development Cooperation Forum (DCF) Germany High-Level Symposium*. New York and Bonn, Germany.
- Ethiopia Country Research Team. 2016. *Ethiopia AFGO Country Report 2016*. Addis Ababa, Ethiopia.
- Fourie, D. J. 2016. "Technical Budgeting Problems in Anglophone African Countries: A Strategy to Minimise the Problems." *African Journal of Public Affairs* 9 (1): 70–85.
- Fritz, S., S. Sweet, and M. Verhoeven. 2014. "Strengthening Public Financial Management: Exploring Drivers and Effects." World Bank Policy Research Working Paper 7084. Washington, DC: World Bank.
- Ghana Country Research Team. 2016. *Ghana AFGO Country Report 2016*. Accra, Ghana.
- GIZ (German Corporation for International Cooperation). 2015. *Good Financial Governance in Africa: Developments 2007–2014*. Bonn, Germany.
- Grier, R. 1999. "Colonial Legacies and Economic Growth." *Public Choice* 98 (3): 317–35.
- Grindle, M., and M. E. Hilderbrand. 1995. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?" *Public Administration and Development* 15 (5): 441–63.
- Gyimah-Brempong K, Racine J, Gyapong A. 2012. "Aid and Economic Growth: Sensitivity Analysis." *Journal of International Development* 24:17–33.
- Hadley, S. 2014. "Post-2015 World: Time to Care About Service Delivery?" Discussion Paper 24. London: ODI.
- Hadley, S., and M. Miller. 2016. "PEFA: What Is It Good for? The Role of PEFA Assessments in PFM Reform." Discussion Paper. London: ODI.
- Hegarty, A. M. 2005. *Serving the Public Interest: A Global Development Perspective*. Paper presented in capacity as Regional Financial Management Manager, Africa Region, World Bank. CIPFA Annual Conference 2005, Manchester, UK, June 16.
- Hope, K. R. 2006. "Capacity Development and Good Governance." In A. S. Huque and H. Zafarullah

- (eds.), *International Development Governance*. Boca Raton, FL: CRC Press/Taylor & Francis Group.
- . 2008. *Poverty, Livelihoods, and Governance in Africa: Fulfilling the Development Promise*. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2009. "Capacity Development for Good Governance in Developing Countries: Some Lessons from the Field." *International Journal of Public Administration* 32 (8): 728–40.
- Hove, M., and A. Wynne. 2010. "The Experience of Medium Term Expenditure Framework and Integrated Financial Management Information System Reforms in Sub-Saharan Africa: What is the Balance Sheet?" Occasional Paper No. 9. Harare, Zimbabwe: ACBF.
- Imbert, B. 2014. "Taking Stock of PFM Reforms in the WAEMU." *Public Financial Management Blog*, November 4. <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2014/11/taking-stock-of-pfm-reforms-in-the-waemu.html> (accessed September 26, 2016).
- International Budget Partnership. 2015. *The Open Budget Survey 2015*. Washington, DC. <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/full-report/> (accessed September 25, 2016).
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). 2013. *Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework*. Pilot Version. Vienna.
- Kenya Country Research Team. 2016. *Kenya AFGO Country Report 2016*. Harare, Zimbabwe: ACBF.
- Klerman, D., P. Mahoney, H. Spamann, and M. Weinstein. 2008. "Legal Origin and Economic Growth." Working Paper. Los Angeles: University of Southern California.
- Krafchick, W. 2005. *Can Civil Society Add Value to Budget Decision-Making? A Description of Civil Society Budget Work*. Washington, DC: International Budget Project. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf> (accessed October 1, 2016).
- Krause, P. 2012. "Executive Politics and the Governance of Public Finance." In M. Lodge and K. Wegrich (eds.), *Executive Politics in Times of Crisis*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Krause, P., S. Hadley, S. Mustapha, and B. Welham. 2016. *The Capabilities of Finance Ministries*. London: ODI.
- Lawson, A. 2012. *Evaluation of Public Financial Reform: Burkina Faso, Ghana and Malawi, 2001–2012*. Stockholm: SIDA.
- Le, T. M., B. Moreno-Dodson, and N. Bayraktar. 2014. *Tax Revenue and Tax Efforts Across the World*. Washington, DC: World Bank.
- Lienert, I. 2003. "A Comparison between Two Public Expenditure Management Systems in Africa." Working Paper No. 03/2. Washington, DC: IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16232.0> (accessed September 23, 2016).
- Lienert, I., and F. Sarraf. 2001. "Systemic Weaknesses of Budget Management in Anglophone Africa." Working Paper No. 01/211. Washington, DC: IMF.
- Lodge, M., and K. Wegrich. 2014. *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lucia, E. L. 2015. *Designing and Monitoring PFM Reform Programmes*. Birmingham, UK: Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.
- Mackie, A., and F. Ronsholt. 2011. *Stocktaking Study of PFM Diagnostic Instruments*. Volume 1 – Main Report/ Volume 2 – Annexes. Washington, DC: Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat, World Bank.
- McNeil, M. and C. Malena. 2010. "Social Accountability in Africa: An Introduction" in M. McNeil and C. Malena (eds.) *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Mali Country Research Team. 2016. *Mali AFGO Country Report 2016*. Bamako, Mali.
- Mo Ibrahim Foundation. 2015. *Ibrahim Index of African Governance (IIAG) 2014 Data Report*. London.
- Morgner, M. 2013. *Public financial management reforms in developing and post-conflict countries*. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre. <http://www.u4.no/publications/public-financial-management-reforms-in-developing-and-post-conflict-countries/#sthash.d67luf4l.dpuf> (accessed September 25, 2016).
- Moussa, Y. 2004. "Public Expenditure Management in Francophone Africa: A Cross-Country Analysis." Working Paper No. 04/42. Washington, DC: IMF.
- Mozambique Country Research Team. 2016. *Mozambique AFGO Country Report 2016*. Maputo, Mozambique.
- Musgrave, R. A., and P. B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th edition. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Nnadozie, E. 2016. "Why Should We Worry About the Capacity of Public Institutions in Africa and What Can We Do About It?" *Africa Policy Review*,

- August 18. <http://africapolicyreview.com/analysis/worry-capacity-public-institutions-africa-can/> (accessed October 2, 2016).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006a. *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris.
- . 2006b. *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*. Paris.
- . 2009. *What are the Benefits of Using Country Systems?* Policy Brief 3. Paris.
- . 2011a. *Supporting Capacity Development in PFM – A Practitioner's Guide. Volume 1*. 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, November 29–December 1, 2011, Busan, Korea. Paris.
- . 2011b. *Stocktaking Study of PFM Diagnostic Instruments. Volume 1 – Main Report*. 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, November 29–December 1, 2011, Busan, Korea. Paris.
- . 2016. “Public Financial Management: An Overview.” Paris. <https://www.oecd.org> (accessed September 18, 2016).
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) Secretariat. 2005. *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011. *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, DC: World Bank.
- . 2015. *Report on Feedback from Public Consultation on the Draft Upgrade of the Performance Indicators, 7th August to 31st October 2014*. Washington, DC: World Bank.
- Post, J. E., L. E. Preston, and S. Sachs. 2002. *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pressman, J., and A. Wildavsky. 1984. *Implementation*. 2nd edition. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pretorius, C., and N. Pretorius. 2009. *Public Financial Management Reform Literature Review*. London: Department for International Development.
- Roll, M. (ed.). 2014. *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge.
- Rostowski, J., and B. Stacescu. 2006. *The Wig and the Pith Helmet – the Impact of 'Legal School' versus Colonial Institutions on Economic Performance*. 2nd version. Warsaw, Poland: Center for Social and Economic Research.
- Rwanda Country Research Team. 2016. *Rwanda AFGO Country Report 2016*. Kigali, Rwanda.
- Saldanha, C. 2006. “Rethinking Capacity Development.” *International Public Management Review* 7 (2): 15–42.
- Sarr, B. 2014. “Are New PFM Reforms in Francophone Africa Working? Lessons from the Open Budget Survey.” Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities. <http://ssrn.com/abstract=2445569> (accessed September 19, 2016).
- . 2015. “Assessing Public Sector Performance in Developing Countries: Four Essays on Public Financial Management and Public Service Delivery.” Clermont-Ferrand, France: University of Auvergne.
- Sayeh, A. 2013. “Budgeting in the Real World – What Do We Know? What Should We Do?” Keynote address at ODI's annual Center for Aid and Public Expenditure Conference, London, November 21.
- Schick, A. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank.
- Senegal Country Research Team. 2016. *Senegal AFGO Country Report 2016*. Dakar, Senegal.
- SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency). 2005. *Public Financial Management*. Stockholm.
- Simson, R., N. Sharma, and I. Aziz. 2011. *A Guide to Public Financial Management Literature for Practitioners in Developing Countries*. London: ODI.
- Swedish Development Advisors. 2013. *Evaluation of the INTOSAI Development Initiative (IDI)*. Göteborg, Sweden.
- Tanzania Country Research Team. 2016. *Tanzania AFGO Country Report 2016*. Dar es Salam, Tanzania.
- Transparency International. 2015. *Corruption Perceptions Index*. Geneva.
- Ubels, J., N-A Acquaye-Baddoo, and A. Fowler (eds.). 2010. *Capacity Development in Practice*. London/Washington, DC: Earthscan.
- Uganda Country Research Team. 2016. *Uganda AFGO Country Report 2016*. Kampala, Uganda.
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2011. *Development Cooperation for the MDGs: Maximizing Results*. New York.

- . 2015. *Scoping Study on Monitoring, Review and Accountability for Development Cooperation to Support Implementation of a Post-2015 Development Agenda*. New York.
- UNDG (United Nations Development Group). 2006. *Enhancing the Participation of Non-resident Agencies in UN Country-Level Development Activities: A Preliminary Inventory of Current Tools and Mechanisms, Obstacles and Opportunities*. New York.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2002. *Developing Capacity through Technical Cooperation*. New York.
- . 2008. *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*. New York.
- . 2009. *Capacity Development: UNDP Primer*. New York.
- UNECA (United Nations Economic Commission for Africa). 2014. *Capacity Development Strategy*. Addis Ababa, Ethiopia.
- . 2016. *African Governance Report IV: Measuring Corruption in Africa: The International Dimension Matters*. Addis Ababa, Ethiopia.
- Wehner, J. 2006. "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions." *Political Studies* 54 (4): 767–85.
- . 2010. *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wildavsky, A. B., and N. Caiden. 2004. *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Pearson/Longman.
- World Bank. 2011. *Enhancing the Capabilities of Central Finance Agencies: Synthesis Report prepared by the World Bank*. Washington, DC.
- . 2016. *Country Policy and Institutional Assessment, Africa: Assessing Africa's Policies and Institutions*. Washington, DC.

Blank lined area for writing.



Handwriting practice area with horizontal lines.

Handwriting practice lines consisting of 30 horizontal green lines.