

PROJET DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES
ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA
PRÉVENTION ET LA GESTION DES CONFLITS EN
AFRIQUE CENTRALE

COORDINATION RÉGIONALE

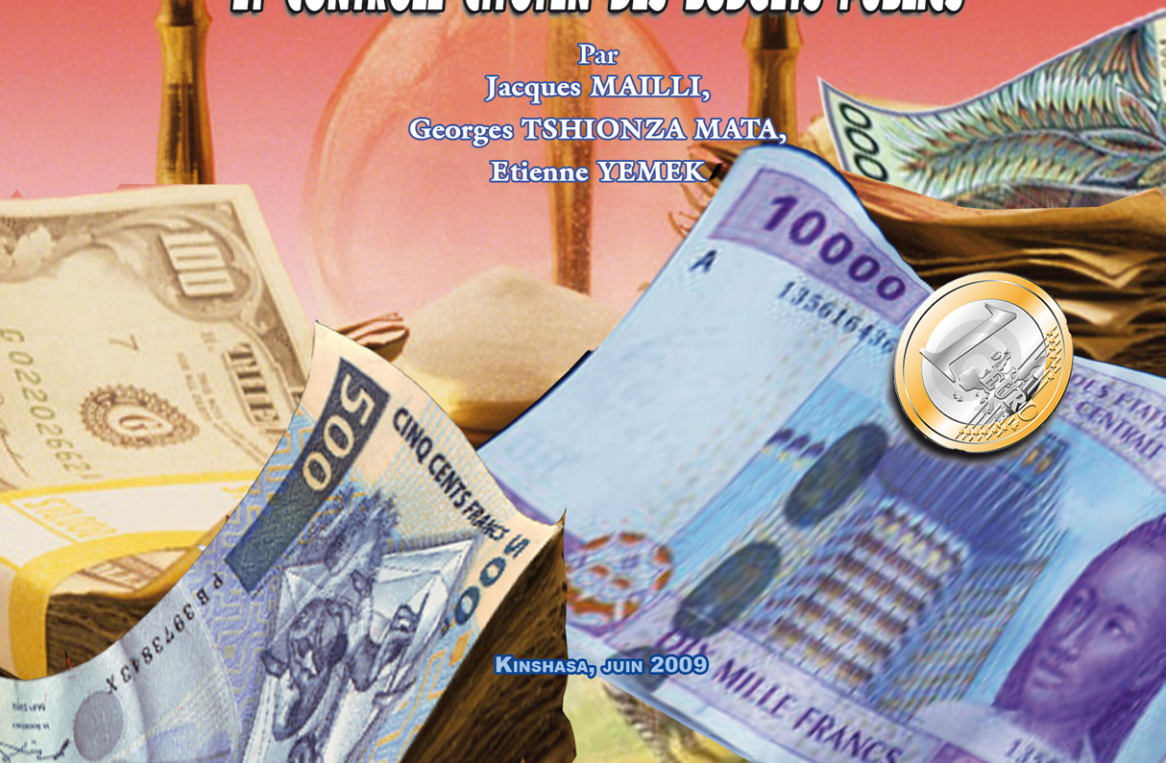


Building KIMPOKO, Rez-de-Chaussée
Boulevard du 30 Juin
Tél.: +243 99 994 04 58 / +243 81 509 24 08
e-mail: info@pregesco.org /
pregescocr@yahoo.fr
B.P. 12 205 Kinshasa 1, RDC
www.pregesco.org

MANUEL DE FORMATION

EN FORMULATION, MISE EN OEUVRE, SUIVI DES POLITIQUES
ET CONTROLE CITOYEN DES BUDGETS PUBLICS

Par
Jacques MAILLI,
Georges TSHIONZA MATA,
Etienne YEMEK



KINSHASA, JUIN 2009

*Projet de renforcement des
capacités des organisations de la
société civile dans la prévention et
la gestion des conflits en Afrique
Centrale*

Coordination Régionale



Building KIMPOKO, Rez-de-Chaussée
Boulevard du 30 Juin
Tél.: +243 99 994 04 58 / +243 81 509 24 08
e-mail: info@pregesco.org/
pregescocr@yahoo.fr
B.P. 12 205 Kinshasa 1, RDC
www.pregesco.org

MANUEL DE FORMATION

**EN FORMULATION, MISE EN OEUVRE, SUIVI DES POLITIQUES
ET CONTROLE CITOYEN DES BUDGETS PUBLICS**

Kinshasa, juin 2009

SOMMAIRE

TABLEAUX ET CADRES	i
SIGLES.....	ii
PREFACE	iii
INTRODUCTION.....	1
 PREMIERE PARTIE : APPROPRIATION DU PROCESSUS BUDGETAIRE PAR LES PARTICIPANTS	 5
 MODULE I : PRESENTATION DU BUDGET DE L'ETAT.....	 5
 I. INTRODUCTION	 5
 II. DEFINITION	 6
1.2.1.LOI DES FINANCES	6
1.2.2.LE BUDGET DE L'ETAT	6
 III. STRUCTURE DU BUDGET DE L'ETAT.....	 7
1.3.1. LES RECETTES.....	7
1.3.1.1. Les recettes propres	7
1.3.1.2. Les recettes sur emprunts	8
1.3.2. LES DEPENSES	8
1.3.2.1. Dépenses de fonctionnement	9
1.3.2.2. Dépenses d'investissement	9
1.3.2.3. Subventions et transferts	9
1.3.2.4. Dépenses liées à la dette publique (intérieure et extérieure)	 9
 IV. LES PRINCIPES BUDGETAIRES.....	 10
1.4.1. LE PRINCIPE D'ANNUALITE.....	11
1.4.2. LE PRINCIPE D'UNITE BUDGETAIRE.....	12
1.4.3. LE PRINCIPE D'UNIVERSALITE.....	12
1.4.4. LE PRINCIPE DE SPECIALITE	13
 MODULE II : LES ETAPES DU PROCESSUS BUDGETAIRE.....	 14
 I. ELABORATION DU BUDGET.....	 14
2.1.1. LA CIRCULAIRE DE PRÉPARATION DU BUDGET DE L'ETAT	 16
2.1.2. LA NOTIFICATION DES ENVELOPPES BUDGETAIRES	
2.1.3. LA PRÉPARATION DU BUDGET D'UN MINISTÈRE.....	17
2.1.4. LES CONFERENCES BUDGETAIRES	17

II. EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT	21
2.2.1. LA PHASE D'ENGAGEMENT JURIDIQUE	24
2.2.2. LA PHASE D'ENGAGEMENT COMPTABLE	25
2.2.3. LA PHASE DE LIQUIDATION ET DE PAIEMENT	26
III. LE CONTRÔLE ET LE SUIVI DE L'EXECUTION BUDGETAIRE	31
2.3.1. LES ACTEURS ET INTERVENANTS DANS L'EXECUTION DU BUDGET.....	32
2.3.2. PROCEDURE DE CONTROLE ET SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET	33
2.3.2.1. LES CONTROLES INTERNES A L'ADMINISTRATION	33
2.3.2.2. LES CONTROLES EXTERNES A L'ADMINISTRATION	34
MODULE III : LA BONNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE	35
I. LES PRINCIPES D'UNE BONNE GOUVERNANCE	35
1.1.1. LA TRANSPARENCE	35
1.1.2. LA PARTICIPATION	37
1.1.3. LA RESPONSABILITE FINANCIERE	38
II. FORCES ET FAIBLESSES DU PROCESSUS BUDGETAIRE	40
1.2.1. LES FAIBLESSES	40
1.2.2. LES FORCES	41
DEUXIEME PARTIE: COMPREHENSION DU RÔLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE SUIVI BUDGETAIRE	43
MODULE IV: LA SOCIETE CIVILE ET LE BUDGET	43
I. ROLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE PROCESSUS BUDGETAIRE	43
4.1.1. LE SUIVI CITOYEN DU BUDGET PUBLIC	44
4.1.1.1. Simplifier et diffuser les informations	45
4.1.1.2. Identifier et établir les priorités du budget	45
4.1.1.3. Influencer les politiques sur les recettes publiques	45
4.1.1.4. Identifier les tendances et fournir les prévisions	46
4.1.1.5. Mettre en valeur les meilleures pratiques budgétaires	46
4.1.1.6. Suivre l'exécution budgétaire des recettes et des dépenses	46

4.1.2.	APPROCHE METHODOLOGIQUE DU SUIVI CITOYEN DU BUDGET PUBLIC	46
4.1.2.1.	Les questions stratégiques du plaidoyer	47
4.1.2.2.	Le contexte de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et du contrôle budgétaire est – il maîtrisé ?	47
4.1.2.3.	Quels sont les acteurs-clés ?	47
4.1.2.4.	Pourquoi impliquer le Parlement ?	48
4.1.2.5.	Quel est le rôle des Commissions parlementaires ?	48
4.1.2.6.	Quel est le rôle des Ministères ?	48
4.1.2.7.	Quelles sont les conditions pour une implication réelle des OSC ?	48
4.1.2.8.	Quels types d'actions à mener ?	49
4.1.3.	LES ORIENTATIONS METHODOLOGIQUES DU PLAIDOYER	49
4.1.3.1.	Groupe de réflexion et d'analyse et/ou groupe d'actions militantes pour le changement ?	49
4.1.3.2.	Alliés ou critiques du Gouvernement ?	50
4.1.3.3.	Etudes et Rapports approfondis ou Notes d'informations succinctes ?	50
4.1.3.4.	Développement des capacités internes de la Société Civile et alliances avec des groupes d'études spécialisés	50
II.	LES OBSTACLES AUXQUELS DOIT FAIRE FACE LA SOCIETE CIVILE	51
4.2.1.	LES OBSTACLES QUI PROVIENNENT DU FONCTIONNEMENT DU BUDGET	51
4.2.2.	LES OBSTACLES LIES A NOUS-MEMES OU A NOS ORGANISATIONS	51
III.	OPPORTUNITES EN MATIERE DE PARTICIPATION.....	52
	TROISIEME PARTIE: OPERATIONNALISATION DU SUIVI BUDGETAIRE PAR LA SOCIETE CIVILE	55
	MODULE 5: LE SUIVI DU BUDGET DE L'ETAT PAR LA SOCIETE CIVILE: ETUDES DES CAS ET PISTES D'INTERVENTION	55
I.	FICHE ETUDE : LE SUIVI BUDGETAIRE SUR LE PLAN MACROECONOMIQUE PAR ISODEC AU GHANA	55
II.	SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT SUR LE TERRAIN: CAS DE UGANDA DEBT NETWORK (UDN) EN OUGANDA.....	60

III. LE SUIVI DU BUDGET SUR LE TERRAIN PAR : CIVIL SOCIETY FOR POVERTY REDUCTION (CSPR) EN ZAMBIE.....	65
MODULE VI: CONNAISSANCES BASIQUES DE L'ANALYSE BUDGETAIRE.....	70
TECHNIQUE 1: CALCULER LA PART DU BUDGET TOTAL.....	72
TECHNIQUE 2: IDENTIFIER LES TENDANCES DES ALLOCATIONS BUDGETAIRES.....	72
TECHNIQUE 3: CONVERTIR LES ALLOCATIONS NOMINALES EN MONTANTS REELS	73
TECHNIQUE 4 : CALCULEZ LES TAUX REELS DE CROISSANCE.....	76
TECHNIQUE 5 : CALCULEZ LES TAUX ANNUELS MOYENS DE CROISSANCE	77
CONCLUSION	79
BIBLIOGRAPHIE	81

TABLEAUX ET CADRES

A. TABLEAUX

Tableau 1 : Décomposition du budget de l'etat	10
Tableau 2 : Calendrier de préparation du budget de l'Etat.....	15
Tableau 3 : Les étapes de l'exécution d'une dépense budgétaire..	22
Tableau 4 : Amélioration en matière de transparence.....	36
Tableau 5 : Les différents moyens de participer au processus budgétaire.....	38
Tableau 6 : Les différents points d'accès que peut utiliser la SC.	52
Tableau 7 : Genre de questions à poser pour l'analyse d'un budget.....	70
Tableau 8 : Dépenses pour les écoles consacrées aux apprenants ayant des besoins spécifiques en matière d'éducation.....	74
Tableau 9 : Comment calculer le coefficient d'actualisation ?....	74
Tableau 10 : Dans le tableau ci-dessous, convertir les chiffres d'inflation en coefficients d'actualisation.....	75
Tableau 11 : Utiliser maintenant les coefficients d'actualisation pour convertir les valeurs nominales en valeurs réelles.....	75
Tableau 12 : Dépenses pour les écoles consacrées aux apprenants ayant des besoins spécifiques en matière d'éducation.....	76

B. CADRES

Cadre 1 : La Constitution de la banque de projets et des operations d'un ministere	18
Cadre 2 : Exemple de procedure de l'exécution d'une depense budgetaire.....	27
Cadre 3: Citation d'un membre de CSPR.....	66

SIGLES

ACBF	: African Capacity Building Foundation
BC	: Bon de commande
BE	: Bon d'engagement
CEEAC	: Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale
CM	: Comptable Matières
CSPR	: Civil Society for Poverty Reduction
DC	: Dynamique Citoyenne
DGB	: Direction Générale du Budget
DGE	: Division des Grandes Entreprises
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
IFIs	: Institutions Financières Internationales
IR	: Impôts sur le Revenu
IS	: Impôts sur les Sociétés
ISODEC	: Integrated Social Development Centre
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OSC	: Organisations de la Société Civile
PIP	: Programmes d'Investissement Prioritaire
PM	: Premier Ministre
PREGESCO	: Projet de Renforcement des Capacités de la Société Civile dans la Prévention et la Gestion en Afrique Centrale
RDC	: République Démocratique du Congo
SC	: Société Civile
TTC	: Toutes Taxes Comprises
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
UDN	: Uganda Debt Network

PREFACE

Dans les systèmes démocratiques, une bonne gouvernance dépend largement du niveau de sensibilisation et de compréhension des citoyens face aux politiques publiques et aux problèmes qu'elles prennent en charge. Dans les pays du Nord, les Etats recherchent constamment de nouveaux moyens plus efficaces d'associer les organisations de la société civile et le grand public à l'élaboration des politiques, notamment par l'échange d'expériences. On vise ainsi à renforcer à la fois la légitimité et l'efficacité des politiques publiques de plus en plus complexes grâce à une triple démarche : échanges d'information, consultations, participation citoyenne active.

Dans les pays du Sud par contre, les efforts déployés pour mobiliser les citoyens et les inciter à participer activement à l'élaboration des politiques sur la base du partenariat restent très rares et représentent un important champ d'action pour tous les pays d'Afrique, notamment ceux d'Afrique Centrale. Les organisations de la société civile ne sont jusqu'ici impliquées que dans la lutte pour la promotion des droits de l'homme, des droits divers et particuliers et de la formation à la culture démocratique. Ces mouvements sont souvent loin de produire une réelle influence dans les sphères du politique et de développer des impacts certains sur la conduite du projet démocratique.

L'articulation société civile et démocratie trouve son importance dans le fait que la démocratie est le régime vers lequel tendent les peuples. Elle permet une meilleure participation des populations dans la gestion des affaires de la cité. Elle existe donc quand se crée un espace politique qui protège les droits des citoyens de la toute puissance de l'Etat. Les populations à la base sont souvent réduites en simples observateurs de l'activité politique.

L'Etat en tant qu'institutionnalisation du pouvoir, doit réguler les rapports entre les différentes organisations et les rapports entre lui-même et ces organisations. On voit dans certains pays, l'Etat passer par la société civile pour une mise en œuvre plus efficace de ses politiques publiques ; la société civile se place ainsi entre les citoyens et le pouvoir central, lesquels citoyens se détournent de plus en plus des partis et hommes politiques, manifestant ainsi la volonté de transférer la prise en

compte de leurs problèmes aux organisations de la société civile qui se meuvent en dehors du cadre politique. La société civile a donc une grande responsabilité et doit s'exprimer constamment, investir tous les domaines, les relier à l'activité et à la vie de l'Etat, et faire valoir ainsi la sensibilité des citoyens dans la définition des lois et règles. En tant que directrice des consciences, elle doit investir l'espace politique marqué par la prééminence de l'Etat et des acteurs du jeu politique notamment les partis politiques et les groupes de pressions ; elle doit porter les demandes et les revendications des citoyens et interpellier les décideurs politiques. En investissant l'espace politique, elle doit chercher à être plus influente auprès des pouvoirs publics tout en évitant d'être instrumentalisée par les partis d'opposition du fait de la force sociale potentielle qu'elle représente.

Fort des considérations ci-dessus, PREGESCO, réseau régional composé d'organisations de la société civile de huit pays de la CEEAC, le Burundi, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la RDC, «le Rwanda» et le Tchad, entend renforcer les capacités des organisations membres pour un contrôle citoyen des politiques publiques par une participation effective dans le débat public. PREGESCO aide ainsi au renforcement des mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits dont la pauvreté et les inégalités en constituent les sources. Les émeutes dans nombre de pays en 2008 traduisent la déception des citoyens qui n'ont pas ressenti le bénéfice attendu de l'action des Etats dans leur quotidien. Une politique de développement qui accorde la priorité aux secteurs pro pauvres traduit l'engagement des Etats de garantir la pérennité des luttes pour l'amélioration des conditions de vie des citoyens. Le meilleur moyen d'apprécier les intentions des Gouvernements réside dans l'analyse des budgets publics, au regard des dotations accordées à chaque secteur d'activité. L'analyse constitue le préalable à des actions de plaidoyer visant l'institutionnalisation de la participation de la société civile dans le processus d'élaboration et de suivi du budget de l'Etat et la promotion d'une politique budgétaire transparente, orientée vers la réduction de la pauvreté.

Ce Manuel est l'un des résultats du partenariat entre la **Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF)** et les

organisations de la Société Civile d'Afrique Centrale, à travers le projet **PREGESCO**. Il est le fruit du travail réalisé par **Etienne YEMEK**, consultant IDASA, qui en a proposé le draft à la suite de la formation des formateurs que notre Projet a organisée à Brazzaville, du 24 au 26 janvier 2008. Il a bénéficié de précieux conseils de notre collaborateur **Jacques MAILI**, Coordinateur National du PREGESCO – Cameroun.

Georges TSHIONZA MATA
Coordonnateur Régional du PREGESCO
Brazzaville, janvier 2008.

INTRODUCTION

Peu de décisions publiques ont autant d'impact sur la vie quotidienne des citoyens que celles des questions relatives au budget public. Et pourtant, peu de questions publiques s'enveloppent d'autant de mystères que ceux qui entourent le processus budgétaire.

En effet, pendant longtemps, le budget a été un secret d'Etat ; il est resté longtemps du domaine exclusif des autorités publiques. Une opacité volontairement entretenue accompagnait le processus budgétaire dans presque tous les pays ; seuls les spécialistes de l'Etat avaient voix au chapitre. Cette situation entretenait la désinformation des citoyens. Par ailleurs, l'influence des Parlementaires sur les décisions d'allocation des ressources publiques était très limitée et leur contrôle sur l'utilisation des fonds était très faible, à telle enseigne que le Parlement était considéré comme une simple chambre d'enregistrement des propositions de l'Exécutif.

Face à cette situation, les citoyens et les organisations de la société civile manifestaient un réel désintérêt pour les questions budgétaires. Pour eux, l'exercice budgétaire est un exercice technique réservé aux seuls experts. Le désintérêt s'expliquait aussi par la corruption endémique qui rendait cet exercice caduque, les ressources budgétisées n'atteignant que rarement leur cible initiale.

Fort heureusement, depuis une dizaine d'années, une tendance générale se dessine au niveau de la société civile de toute l'Afrique. Dans certains pays, on note une implication effective des organisations de la société civile dans le suivi des politiques publiques. De plus en plus, la société civile est reconnue comme un contre pouvoir citoyen exerçant un contrôle social des actions des gouvernements, notamment à travers le suivi du budget de l'Etat.

Il faut reconnaître que la société civile est encouragée en cela par les IFIs qui lient leurs aides à des conditionnalités dont celles de favoriser la participation de toutes les forces vives de la nation aux efforts de développement. De même la société civile du Nord mène des actions de plaidoyer en faveur de son homologue du Sud auprès des bailleurs de

fonds pour qu'ils fassent pression sur les Etats afin qu'ils reconnaissent les organisations de la société civile comme un partenaire incontournable capable d'impulser les changements et les réformes nécessaires.

Fort de cette reconnaissance formelle, la société civile occupe une place de plus en plus importante dans l'espace public. Elle se structure en réseaux autour des droits de base et des thématiques telles que dette, environnement, coopération, corruption, suivi des politiques publiques, notamment le budget de l'Etat.

Pourquoi cet intérêt pour le budget de l'Etat ? C'est en étudiant le travail budgétaire qu'on est en mesure d'accroître sa capacité à influencer la société. Le budget reflète les priorités politiques réelles du gouvernement ; dans une société démocratique, il reflète les besoins et les espoirs de la majorité de la population ; c'est le contrat des Etats avec leurs populations. Le budget est le miroir de la politique gouvernementale ; c'est l'instrument le plus important de la politique macro économique.

Cependant, les organisations qui se lancent dans le suivi budgétaire rencontrent des obstacles : accès difficile aux informations, absence de cadre de concertation avec les gouvernements, peu de connections entre la société civile et les parlementaires, faible intérêt des médias, etc....Malgré ces obstacles, cette évolution se poursuit, y compris dans les pays hostiles à un système budgétaire participatif et transparent, et même dans les pays où les régimes sont répressifs, où la corruption est endémique.

Malgré une grande diversité en termes de structuration, d'approches et de stratégies d'intervention, ces réseaux partagent des objectifs communs :

- donner une orientation pro pauvre aux politiques publiques ;
- améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption, en promouvant les trois principes de bonne gouvernance budgétaire que sont la transparence, la participation et la redevabilité ;
- aligner la politique budgétaire avec les priorités en termes de justice et d'équité sociales ;

- mobiliser les citoyens afin qu'ils revendiquent leurs droits.

Pour parvenir à ces objectifs, le renforcement des capacités de la société civile est nécessaire pour comprendre la formulation du budget, comment il est adopté, comment il est mis en œuvre, renforcement également en matière de politique macro économique, tout ceci pour acquérir la capacité à influencer les décisions politiques.

Au regard de ce qui précède, le présent outil de formation comprendra les grandes articulations suivantes :

- I. Appropriation du processus budgétaire ;
- II. Compréhension du rôle de la société civile dans le suivi budgétaire ;
- III. Opérationnalisation du suivi par la société civile.

APPROPRIATION DU PROCESSUS BUDGETAIRE PAR LES PARTICIPANTS

MODULE I : PRESENTATION DU BUDGET DE L'ETAT

OBJECTIFS

- Faire comprendre les mécanismes des finances publiques en général et du fonctionnement du budget de l'Etat à travers la définition des concepts
- Faciliter la compréhension des principes du droit budgétaire

PLAN

- Introduction
- Définitions
- Structure du budget
- Les principes budgétaires

I. INTRODUCTION

L'Etat est une institution politique qui exerce son autorité sur l'ensemble d'un peuple dans les limites d'un territoire déterminé.

L'Etat assure différentes fonctions :

- o Fonction d'affectation : offrir des services collectifs à des secteurs aussi variés que la santé, l'éducation, la défense, les infrastructures routières, etc....
- o Fonction de répartition et de redistribution : prélever chez les uns pour en donner à d'autres sous diverses formes ;
- o Fonction de régulation : agir sur l'évolution économique.

Pour assumer ces fonctions, l'Etat doit, dans un cadre réglementaire et légal appelé « Loi des finances », collecter des recettes et exécuter des

dépenses. Le budget est pour un Etat ce que le sang est pour le corps humain.

II. DEFINITIONS

1.2.1. LOI DES FINANCES

C'est l'acte juridique et politique par lequel le peuple autorise le Gouvernement à :

- Prélever des ressources (recettes), sur les richesses et activités des agents et entités économiques (personnes physiques ou morales) ;
- A procéder aux dépenses jugées d'utilité commune ;
- A contracter des emprunts extérieurs et en fixer les conditions.

La Loi des finances décline les natures et catégories des biens sur lesquels les prélèvements seront effectués. Elle précise le taux de prélèvement si celui-ci est proportionnel et le cas échéant, le niveau ou le montant.

1.2.2. LE BUDGET DE L'ETAT

Le budget est le document par lequel le gouvernement présente ses projets en matière de dépense, d'imposition et de financement pour l'année à venir.

Le budget de l'Etat :

- C'est le document qui prévoit et autorise pour une année budgétaire le niveau des ressources et des charges
- C'est l'expression financière pour une durée d'un an, des activités de l'Etat
- C'est l'aspect comptable de la loi des finances.

Le budget de l'Etat est élaboré par le pouvoir exécutif et légitimé par le Parlement (Assemblée Nationale) qui le discute et l'amende. Le

Parlement a aussi pour mission de contrôler la bonne exécution du budget avec le concours de la Chambre des Comptes.

Le budget de développement : C'est l'ensemble des investissements publics réunis en un plan dont l'objectif est de développer le potentiel social et économique de l'économie globale ou d'un domaine spécifique.

Les budgets de développement comprennent souvent la dépense d'investissement et la dépense courante associées aux projets et qui sont principalement financés depuis l'extérieur.

Budget récurrent : Il s'agit des dépenses concernant les salaires et les rémunérations, les opérations et la maintenance qui ne sont liées à aucun investissement.

Budgets de trésorerie (ou de caisse) : un système de contrôle des dépenses pendant l'année pour que celles-ci ne dépassent pas les espèces disponibles. Ces systèmes peuvent être formalisés et systématiques ou ad hoc et informels. Dans le cas des premiers, un comité interne alloue de manière périodique les espèces disponibles aux départements chargés de dépenser.

III. STRUCTURE DU BUDGET DE L'ETAT

D'une manière générale, la structure du budget de l'Etat comporte deux grandes parties qui sont les recettes et les dépenses.

1.3.1. LES RECETTES

On distingue deux catégories de recettes :

- Recettes propres
- Recettes sur emprunts

1.3.1.1. Les recettes propres

Elles proviennent des prélèvements sur les richesses des résidents ou sur les activités exercées à l'intérieur du territoire national (recettes

fiscales). Elles proviennent également des intérêts et dividendes versés à l'Etat (recettes non fiscales).

1.3.1.2. Les recettes sur emprunts

Il s'agit de versements des agents économiques locaux (emprunts domestiques) ou étrangers (emprunts externes). Les emprunts sont remboursables, les dons non.

Les gouvernements peuvent en effet emprunter à leurs propres citoyens ainsi que sur les marchés des capitaux internationaux. Ils peuvent également avoir accès à des prêts à conditions libérales (faible intérêt) chez les institutions multilatérales comme le FMI et la Banque Mondiale. Les possibilités que peut avoir un pays d'emprunter à l'étranger dépendent de plusieurs facteurs. A titre d'exemple, les prêteurs prendront en considération le niveau de la dette existante du pays, sa capacité à générer des revenus, ses besoins en matière de dépense, les options de financement dont il dispose, ainsi que d'autres aspects politiques et valeurs.

Les institutions multilatérales qui accordent des prêts à intérêt faible exigent généralement que le pays remplisse certaines conditions, comme stabiliser une inflation faible et réduire le déficit budgétaire.

Plus un pays emprunte, plus il doit rembourser, rajoutant ainsi des intérêts à ses dettes. Beaucoup de pays de la Sous Région dépensent une grande partie des revenus gouvernementaux au service de la dette.

1.3.2. LES DEPENSES

On distingue quatre catégories de dépenses :

- Dépenses de fonctionnement
- Dépenses d'investissement
- Subventions et transferts
- Dépenses liées à la dette publique (intérieure et extérieure).

1.3.2.1. Dépenses de fonctionnement

Elles sont destinées à la rémunération des employés de l'Etat (dépenses de personnel) et à l'achat des biens non durables et des services.

1.3.2.2. Dépenses d'investissement

Elles vont dans l'acquisition des biens durables

1.3.2.3. Subventions et transferts :

Elles sont destinées aux démembrements de l'Etat. Chaque établissement public ou parapublic placé sous tutelle d'un ministère, transmet son projet de budget pour le montant annuel des engagements de l'Etat au ministère de l'Economie et des Finances pour prise en compte dans le budget de l'Etat.

1.3.2.4. Dépenses liées à la dette publique (intérieure et extérieure)

Elles permettent de rembourser les emprunts contractés auprès des agents économiques locaux et étrangers.

Les deux premières catégories ainsi que la quatrième catégorie de dépenses sont exécutées directement par le Gouvernement.

Les dépenses de subventions et de transferts sont exécutées par les démembrements de l'Etat, après la mise à disposition des fonds.

Lorsque les recettes sont égales aux dépenses on dit que le budget est équilibré.

(Recettes = dépenses).

Lorsque les recettes sont inférieures aux dépenses, le budget est déficitaire

(Recettes < dépenses).

Lorsque les recettes sont supérieures aux dépenses, le budget est excédentaire

(Recettes > dépenses).

Tableau 1 : Décomposition du budget de l'Etat

Structures du budget de l'Etat			
Recettes budgétaires de l'Etat	Recettes propres	Recettes fiscales	Dépenses de fonctionnement
		Recettes non fiscales	Dépenses d'investissement
	Emprunts et dons	Emprunts extérieurs	Dettes intérieures
		Dons	Dettes extérieures
Dépenses budgétaires de l'Etat			

D'une manière générale, le schéma des budgets dans la plupart des pays montre que les budgets de ces Etats sont toujours équilibrés en recettes et en dépenses. Il donne par ailleurs une idée sur l'ordre de grandeur des différentes composantes en recettes et en dépenses des budgets des Etats.

IV. LES PRINCIPES BUDGETAIRES

Le budget de l'Etat repose sur quatre principes cardinaux qui sont :

- Le principe d'annualité
- Le principe d'unité
- Le principe d'universalité
- Le principe de spécialité

1.4.1. LE PRINCIPE D'ANNUALITE

Le budget de l'Etat est voté pour une période d'une année «année budgétaire» ou exercice budgétaire. Dans la plupart des pays d'Afrique Centrale, l'année budgétaire correspond à l'année civile : du 1^{er} janvier au 31 décembre année N. Tel n'est pas le cas dans tous les pays du monde. Au Cameroun par exemple, jusqu'en 2002, l'année budgétaire allait du 1^{er} juillet année N-1 au 30 juin année N. Au Japon, en Grande Bretagne et au Canada l'année budgétaire débute le 1^{er} avril.

Dans la pratique, il est très vite apparu nécessaire d'assouplir ce principe pour parvenir au bon fonctionnement de l'Etat. Par exemple, faute d'être autorisés à procéder aux reports des crédits d'une année sur l'autre, les gestionnaires sont amenés à consommer l'intégralité de leurs crédits en année N, surtout parce qu'ils risquent de les voir diminuer pour cause de sous consommation, les dotations anciennes étant en général reconduites pour que seules les mesures nouvelles soient votées. Ceci explique le pic observé dans la consommation des crédits base engagement en fin d'exercice budgétaire. Ce pic est aussi synonyme d'inefficacité de la dépense publique, par ce que obtenu à des seules fins de conservation de dotation.

Au nombre des aménagements apportés à ce principe, on peut citer :

- La possibilité de modifier en cours d'exercice budgétaire la Loi des finances initiale à travers la Loi des finances rectificative encore appelée collectif budgétaire.
- La possibilité d'ajouter une période complémentaire qui permet de rattacher au début de l'exercice budgétaire de l'année N+1, les opérations commencées en année N et dénouées en N+1. L'usage de cet aménagement est très courant.
- La possibilité de procéder à des engagements pluriannuels des dépenses d'investissement par le biais des autorisations de programmes.

1.4.2. LE PRINCIPE D'UNITE BUDGETAIRE

Ce principe repose sur deux règles :

- La règle d'unité qui exige de retracer le budget de l'Etat dans un document unique en vue de permettre au législateur d'en avoir une bonne lisibilité et un contrôle des finances publiques
- La règle de l'exhaustivité qui vise à inclure toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat quelle que soit la nature ou la provenance dans la loi des finances.

Le strict respect de ces règles, et par conséquent, le respect du principe d'unité fait l'objet d'aménagements implicites par l'existence des budgets annexes.

1.4.3. LE PRINCIPE D'UNIVERSALITE

Il implique que l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, de sorte que l'équilibre budgétaire en dépend. Ce principe repose sur deux règles qui sont :

- La règle de non compensation qui interdit de soustraire les recettes des dépenses pour ne présenter que le solde des opérations : par exemple lorsqu'une entreprise recouvre la TVA pour l'Etat et que par ailleurs elle paie la TVA, elle doit reverser non pas le solde de cette opération, mais plutôt le montant total de la TVA recouvrée et attendre le remboursement de la partie payée à l'Etat.
- La règle de non affectation qui interdit l'affectation d'une recette donnée à une dépense déterminée. Il faut en conséquence verser dans une caisse unique toutes les recettes en définissant dans un premier temps la fongibilité des ressources avant de puiser dans cette même caisse pour financer les dépenses. En matière de finances publiques, cette règle peut être considérée comme le socle de l'unité et de solidarité nationale.

Dans certains pays de la Région comme le Cameroun, le respect de ce principe fait l'objet de dérogations notamment en ce qui concerne la deuxième règle. C'est notamment le cas entre autre, des frais d'examens et concours qui sont directement affectés à l'organisation des examens. C'est aussi le cas des frais des certificats médicaux pour lesquels des proportions sont reversées aux personnels médicaux.

1.4.4. LE PRINCIPE DE SPECIALITE

Ce principe impose d'indiquer de manière précise le montant et la nature des opérations inscrites au budget de l'Etat. La déclinaison pratique de ce principe est l'élaboration du budget sur la base d'une nomenclature appropriée.

Ce principe vise à assurer une information suffisante pour permettre l'exercice d'un contrôle efficace sur l'exécution du budget en ce sens que les informations sur les crédits ouverts par programme et par projet avec leur rattachement spécifique par nature de la dépense sont à priori connues. Dans la pratique, la stricte application de ce principe est entachée au moment de l'exécution budgétaire par des virements de crédit qui permettent ex-post de modifier les dotations initialement votées par la réduction de certaines dotations et l'augmentation due à concurrence d'autres dotations.

Cette pratique, si elle peut se justifier, est aussi porteuse de nombreuses distorsions notamment du fait de nombreux recours à des virements, quoique interdits en théorie mais constatés en pratique. A titre d'illustration, on observe souvent des crédits d'investissement dans des lignes budgétaires destinées à financer les dépenses de fonctionnement.

MODULE II : LES ETAPES DU PROCESSUS BUDGETAIRE

OBJECTIF DU MODULE :

Faire connaître les différentes phases d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat et les principaux acteurs impliqués.

PLAN

- Elaboration du budget de l'Etat ;
- Exécution du budget de l'Etat ;
- Les acteurs intervenants dans l'exécution du budget ;
- Contrôle et suivi de l'exécution budgétaire.

Le budget de l'Etat est la résultante des budgets des différents ministères et administrations publiques constituant les démembrements de l'Etat.

Pour une meilleure compréhension du processus budgétaire il est indispensable d'explorer tout d'abord le processus d'élaboration des budgets au niveau des administrations avant de considérer leur agrégation.

I. ELABORATION DU BUDGET

L'élaboration du budget de l'Etat prend ses racines dans les politiques de moyen et long termes à travers lesquelles un gouvernement donné vise l'obtention de résultats durables. Le budget gouvernemental fait partie d'un processus de prise de décisions concernant les ressources publiques au sein d'un système plus large dont la tâche est de gérer et d'évaluer les politiques en matière de dépenses et fiscales d'un pays. Lorsqu'on évalue un budget, il faut tenir compte de la procédure par laquelle celui-ci est esquissé, approuvé, mis en place et évalué.

Le tableau qui suit présente le calendrier d'élaboration du budget dans un des pays de la Région ; il se peut que dans d'autres pays les périodes ne correspondent pas à celles indiquées dans ce tableau ; dans ce cas, il reviendra alors aux animateurs de rétablir les périodes propres au pays.

Tableau 2 : Calendrier de préparation du budget de l'Etat

Période approximative	Activités		Résultats
Mars – Avril	Préparation de la Circulaire présidentielle	→	Circulaire signée
Juin - Juillet	Pré-conférences		Evaluation des besoins
Août	Cadrage macroéconomique global	→	Enveloppe globale
Sept – Oct.	Arbitrage pour la répartition sectorielle	→	Enveloppes sectorielles
Sept – Oct.	Elaboration des estimations par ministère		Demande des ministères
	Supervision par le ministère à charge des finances- Discussion budgétaire- Arbitrage	→	Projet de budget
Mi Novembre	Dépôt au Parlement, discussion et vote	→	
Mi Décembre	Transmission au Chef de l'Etat pour promulgation	→	Loi
31 Décembre	Dernier délai pour la publication de la Loi des finances	→	Parution de la Loi

L'élaboration du budget commence par les Ministères et les différentes administrations publiques. Chacune de ses institutions doit décliner financièrement le coût total des activités induites par les missions qui lui sont assignées dans le Décret portant organisation du gouvernement.

2.1.1. LA CIRCULAIRE DE PREPARATION DU BUDGET DE L'ETAT

C'est la circulaire relative à la préparation du budget rendue officielle par la plus haute autorité de l'Etat. Cette circulaire est adressée au Premier Ministre, Chef du Gouvernement, aux Ministres et aux autres hauts fonctionnaires de l'Etat, en principe 6 mois avant la tenue de la session parlementaire au cours de laquelle les élus de la Nation sont appelés à amender et voter la Loi des finances.

Dans la circulaire, il est décrit l'environnement économique international compte tenu de son incidence sur les économies nationales, ainsi que les principaux objectifs macroéconomiques que vise le budget. De même le DSRP et les OMD sont pris en compte dans les instructions contenues dans la circulaire budgétaire. Le DSRP est comme une lettre d'intention. Il pose de manière générale les problèmes à résoudre. Vient ensuite la présentation des orientations générales de la politique budgétaire de l'Etat pour l'exercice qui va suivre. Il s'agit notamment de :

- a) La présentation qualitative de la prévision des recettes à travers ses composantes essentielles ;
- b) Le cadre général de l'allocation des crédits aussi bien en fonctionnement, en transferts et subventions qu'en investissement.

C'est dans ce cadre aussi que sont données les informations générales sur ce qui devrait être le journal des projets.

2.1.2. LA NOTIFICATION DES ENVELOPPES BUDGETAIRES

Dans la pratique, après la sortie de la circulaire de préparation du budget, les concertations s'accroissent entre les différents Ministères et

celui des Finances durant les pré-conférences budgétaires, chaque Ministre voulant accroître les crédits de son Département.

En fin de compte, c'est l'arbitrage du Premier Ministre à travers la notification des enveloppes budgétaires à chaque Ministre qui va prévaloir. La notification de l'enveloppe budgétaire n'est autre que l'information donnée par le Chef du Gouvernement à chaque Ministre pour lui dire le montant total de son budget de même que sa décomposition dans ses composantes principales que sont :

- le fonctionnement ;
- l'investissement.

Elle rappelle aussi à chaque Ministre les priorités à prendre en compte.

2.1.3. LA PREPARATION DU BUDGET D'UN MINISTERE

Chaque Ministère, au regard de ses missions, a mis en place une banque de données des opérations qu'il compte réaliser notamment celles à exécuter au cours de l'année. Le journal définitif des projets du Ministère sera considéré comme annexe du budget à présenter aux Parlementaires pour appréciation et adoption.

Il convient de signaler que chaque Ministère, en ce qui concerne sa politique de coopération avec les partenaires qui opèrent dans son secteur, prend en compte les projets y afférents

2.1.4. LES CONFERENCES BUDGETAIRES

Les conférences budgétaires sont les lieux d'arbitrage afin de :

- orienter les Ministères dans le choix des objectifs et des projets par rapport aux enveloppes notifiées par le Premier Ministre ;
- veiller à la cohérence entre les différents projets, d'une part, et les programmes économique et social du Gouvernement.
- Veiller à l'équité dans la répartition géographique des projets

- en tenant compte du poids et des besoins de chaque unité administrative
 - en évitant les doubles emplois
 - en assurant la cohérence d'ensemble compte tenu des opérations que réalisent les autres départements ministériels.
- répartir les enveloppes suivant les différentes catégories des dépenses. Par exemple, il peut être exigé aux cours de ces assises, que 70% du budget d'investissement soit alloué aux opérations « capitalisantes » contre 10% pour les études.

Organisées par le Ministère à charge des finances, les conférences budgétaires offrent l'occasion aux Ministères de défendre leurs projets et budgets en justifiant toutes les opérations.

IL est à noter que tous les projets de budgets des Ministères sont transmis à la Direction Générale du Budget pour une synthèse avant que le projet de loi final ne soit transmis à l'Assemblée Nationale.

Cadre 1 : La constitution de la banque de projets et des opérations d'un Ministère

Des missions aux politiques

Le texte portant organisation du Gouvernement définit les attributions de chaque Ministère et ses missions

Chaque fois qu'un tel Décret est rendu public, les différents Ministères pour lesquels les missions ont été modifiées procèdent à l'élaboration de nouveaux organigrammes qui prennent en compte les missions assignées au Ministère. L'organigramme reprend pour son compte les missions du Ministère pour les affecter à des structures précises (Directions, Divisions, Administrations autonomes placées sous la tutelle du Ministère, etc.....)

A ce niveau, la manière dont les autorités vont interpréter les missions et les transformer en politiques d'abord puis en programmes, compte davantage que l'organisation interne de ces Ministères.

Des politiques aux programmes

A partir des politiques, les responsables des différents Départements ministériels s'attèlent à les décliner en programmes. On peut définir un programme comme l'ensemble des activités que l'on prévoit de faire selon une séquence des modalités déterminées, en vue de parvenir à un résultat donné et relevé dans les missions. Exemple d'une politique d'augmentation des rendements agricoles :

- un programme de mécanisation agricole ;
- un programme de développement des techniques agricoles ;
- un programme de vulgarisation de l'utilisation des intrants agricoles.

Des programmes aux projets

D'un point de vu théorique, les projets sont déclinés des programmes. A l'inverse cependant, chaque projet peut être inséré dans un programme. Ainsi, si l'on revient par exemple au programme de développement des techniques agricoles, il peut être retenu :

- un projet d'aménagement des bas fonds marécageux
- un projet de développement des semences
- etc....

Des projets aux opérations

A partir des projets, des opérations précises sont déclinées. En prenant par exemple le projet de développement des bas fonds marécageux, s'impose une bonne connaissance de l'ensemble des bas marécageux dont dispose le territoire national. C'est donc ici que les responsables locaux des différentes administrations doivent faire preuve de professionnalisme étant donné que ce sont eux qui veilleront à ce que tous les sites de leur unité administrative de compétence soient pris en compte.

Des opérations à la banque de données du Ministère

La banque de données du Ministère constitue une compilation des opérations par projet, par programme et par politique. Elle n'est autre que le résultat de toutes les politiques déclinées dans leurs différents programmes et chacun dans ses différents projets en faisant ressortir

toutes les opérations recensées. Pour toutes les phases présentées ci-dessus, les considérations financières ne constituent pas la principale priorité. L'importance est d'abord accordée à des résultats les plus significatifs, les plus positifs sur une couverture territoriale dans ses aspects techniquement possible la plus large.

Rôle du Ministère du Plan

C'est le Ministère en charge du Plan qui élabore le Programme d'investissement Prioritaire (PIP). Dans le cadre de cette opération, en fonction des orientations de politique économique de moyen et long termes, il aide dans un premier temps les différents Ministères à élaborer chacun son PIP. Dans un deuxième temps, le Ministère du Plan centralise tous ces PIP. Le PIP est pluriannuel aussi chaque année certains projets sont-ils puisés dans le PIP pour être introduits dans le Budget de l'Etat.

La description ci-dessus constitue le cadre normatif à travers lequel les budgets sont calés. Hier les plans quinquennaux, aujourd'hui les stratégies sectorielles, mieux, celles dites ministérielles participent de cette approche.

Illustration : Inscrire un projet au budget de l'Etat. Cas de salles de classes à construire

Dans ce cas chaque directeur d'école primaire s'intéresse au nombre de salles de classe dont il dispose et aux effectifs par classe de son école. Plusieurs cas de figures peuvent se produire :

- L'école n'est pas à cycle complet (le cycle primaire nécessite six salles de classes alors que l'école en a moins, le pire des cas étant celui où le nombre de salles est inférieur à celui requis par le niveau opérationnel de l'école)
- Les salles de classe sont surpeuplées
- Les salles de classe sont détruites
- Etc.,....

De chaque situation, seront déterminés des indicateurs qualitatifs (par exemple la nécessité de construire les salles de classe pour recevoir l'année prochaine les élèves au niveau immédiatement supérieur à celui où ils sont), ou quantitatif (par exemple le nombre d'élèves par salle de classe). La confrontation des données avec la taille de la population scolarisable devant être prise en compte pour avoir l'information la plus complète.

A son niveau, le responsable local de l'enseignement va compiler toutes les informations fournies par ses collaborateurs pour hiérarchiser les priorités dans une fonction d'urgence décroissante.

La hiérarchie au niveau départemental, préfectoral ou régional devra faire de même pour le Département, la Préfecture ou la Région avant que l'administration centrale n'établisse les priorités au niveau national. Une fois l'enveloppe budgétaire notifiée et le nombre de salles de classe à construire ramené à la proportion respectable de cette dernière, le nombre de salles à construire par site sera déterminé. Si l'école d'un village, dans ces conditions se voit doté d'une salle de classe, c'est parce qu'elle est celle qui doit être dotée d'une salle de classe.

II. EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT

PLAN :

- La phase d'engagement juridique
- La phase d'engagement comptable
- La phase de liquidation et de paiement

Généralement les opérations soumises à l'exécution budgétaire sont de deux types :

- L'exécution en recettes ;
- L'exécution en dépenses.

Elles comportent plusieurs phases :

- Phase d'engagement juridique ;
- Phase d'engagement comptable ;
- Phase de liquidation et de paiement.

A/ PROCEDURE DE L'EXECUTION D'UNE DEPENSE BUDGETAIRE

Le schéma procédural ci-dessous présente les différentes étapes de l'exécution d'une dépense budgétaire.

Tableau 3 : Les étapes de l'exécution d'une dépense budgétaire

Phase de l'engagement juridique

Etapes	Structures responsables
Vote de la Loi des finances par les Députés : (les journaux des projets sont annexés à la Loi et en conséquence, les dotations et les imputations sont connues)	Assemblée Nationale
Promulgation de la Loi des Finances par le Chef de l'Etat	Président de la République
Signature de la circulaire relative à l'exécution du budget de l'Etat	Le Ministre des Finances
Accréditations	Les Chefs de Départements ministériels et les organismes utilisant les ressources de l'Etat par les procédures budgétaires
Programmation des marchés (cette opération peut faire l'objet d'anticipations rationnelles)	Maîtres d'ouvrages
Editions des dossiers d'appel d'offres	Maîtres d'ouvrage
Publications des avis d'appel d'offres	Maîtres d'ouvrages, CSCM, PM
Dépouillements des offres	Maîtres d'ouvrages, CSCM, PM
Attributions des marchés	Maîtres d'ouvrage, CSCM, PM
Signatures et notifications des marchés	Maîtres d'ouvrages, CSCM, PM
Enregistrement des marchés	Maîtres d'ouvrages et adjudicataires des marchés

Phase de l'engagement comptable :

Étapes	Structures responsables
Réception des bons de Commande pour les régions, provinces(BC) et Bons d'Engagement pour l'administration centrale (BE)	Ministère des Finances (DGB)
Enregistrement des BC et BE	Ministère des Finances (DGB)
Affectation des BC et BE	Ministère des Finances (DGB)
Distribution des BC et BE	Ministère des Finances (DGB)
Engagement des commandes et transmission aux contrôleurs financiers pour visas	Maîtres d'ouvrages
Visas des contrôleurs financiers	Contrôleurs financiers
Transmission des carnets d'engagement au Ministère des Finances pour visas de conformité	Contrôleurs financiers
Délivrance des visas de conformité pour le budget d'investissement	Ministère des Finances (DGB)
Retrait des dossiers auprès du Ministère des Finances pour adjoindre les disquettes des dossiers destinés à la DGB	Contrôleurs financiers
Transmission du BE au Ministère des Finances (DGB)	Contrôleurs financiers
Saisies et éditions des titres de confirmation des crédits (cartons)	DGB / Ministère des Finances
Retrait des cartons à la DGB	Maîtres d'ouvrage ou Contrôleurs financiers
Notifications aux prestataires des réservations des crédits pour démarrage des travaux ou livraisons	Maîtres d'ouvrage

Phase de la liquidation et de paiement

Etapes	Structures responsables
Réception des marchés (PV de livraison)	Maîtres d'ouvrage, CM
Constats de liquidation administrative	Maître d'ouvrages, CM
Constats de liquidation par le Contrôleur financier	Contrôleur financier
Dépôts chez les comptables du Trésor pour contrôle de liquidation	Contrôleurs financiers
Contrôle de liquidation par les comptables du Trésor	Contrôleurs du Trésor
Editions des avis de crédit en zone de BE	DGB
Transmission des avis de crédit à la Paierie générale du Trésor pour qu'ils soient annexés à la liasse de dépense	
Réception des avis de crédit et programmation des paiements	
Paiements	Comptables du trésor

2.2.1. LA PHASE D'ENGAGEMENT JURIDIQUE

Le processus d'exécution du budget commence avec le vote de la Loi des finances par le Parlement, le début de mise en application fixé au premier jour de l'exercice budgétaire de l'année N pour laquelle la Loi a été votée (1^{er} janvier pour la plupart des pays de la Région). La date de fin de mise en exécution quant à elle est fixée au dernier jour dudit exercice (31 décembre pour la plupart des pays).

A cette étape, le journal des projets de chaque Ministère est connu et, en conséquence, les dotations budgétaires et les imputations de ces dernières.

Le Ministre des Finances, Ordonnateur principal du budget de l'Etat, va par la suite signer et rendre officielle la circulaire portant instructions relatives à l'exécution et au contrôle de l'exécution du budget et des organismes subventionnés. Cette dernière fixe les conditions d'émission et de recouvrement des recettes ainsi que les principes généraux d'exécution des dépenses.

Par l'accréditation, chaque Chef de Département ministériel ou responsable d'organisme bénéficiaire des subventions et contributions de l'Etat donne à ses collaborateurs le pouvoir d'engager l'Etat. L'accréditation se fait par dépôt dans les services financiers et comptables, des spécimens de signatures du/des gestionnaires des crédits pour chacune des lignes budgétaires intéressant le Département ministériel ou l'organisme concerné.

Les accréditations faites, les gestionnaires des crédits sont connus et dès lors, les marchés peuvent être programmés par le maître d'ouvrage, suivi du lancement des appels d'offres, leur publication, le dépouillement et l'attribution des marchés qui seront par la suite signés, notifiés au prestataire désigné lequel va l'enregistrer afin de pouvoir démarrer les travaux. C'est avec l'enregistrement des travaux que prend fin la phase d'engagement juridique.

2.2.2. LA PHASE D'ENGAGEMENT COMPTABLE

La phase d'engagement comptable est conditionnée par la disponibilité auprès du gestionnaire des crédits des bons de commande (pour ce qui est des services extérieurs) ou des bons d'engagement pour ce qui est des services centraux.

La Direction Générale du Budget, après réception des carnets de bons de commandes et bons d'engagement, les enregistre pour que le système informatique dans un premier temps les reconnaisse, elle les affecte par la suite et sur demande à différentes administrations de différentes localités. Une fois l'affectation d'un carnet de BC ou de BE à une administration donnée effectuée, tous les BE (BC) y contenus ne peuvent être utilisés par une autre administration de quelque localité du pays que ce soit, du fait des liaisons ainsi créées entre les lignes

budgétaires du gestionnaire concerné et les numéros BE (BC) enregistrés.

Le gestionnaire des crédits en possession du carnet BE (BC) procède à l'engagement par inscription sur l'imprimé y afférent, entre autres informations suivantes :

- le coût financier toutes taxes comprises (TTC) de l'opération à effectuer lequel sera débité de sa dotation initiale
- la nature de l'opération
- la ligne budgétaire devant supporter la dépense
- les informations sur le bénéficiaire de l'opération
- l'identification du gestionnaire des crédits.

Le Bon d'engagement visé est ensuite transmis dans les services du contrôle financier spécialisé auprès du Ministère ou de l'Organisme concerné, lequel contrôle financier est un démembrement de la DGB qui émettra finalement le titre de confirmation de la réservation des crédits, document communément appelé « carton ».

En réalité, dans la plupart des cas et selon les règles de l'art, c'est suite à l'obtention de ce document que le prestataire s'engage.

2.2.3. LA PHASE DE LIQUIDATION ET DE PAIEMENT

C'est la phase de vérification de la réalité de la dette, au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers, au vu des documents justifiant l'effectivité de la prestation de services :

- exécution effective de la prestation
- dossier administratif complet
- régularité avec le fisc
- réception par le maître d'ouvrage.

En zone BE, l'avis de crédit (document qui spécifie à la banque devant recevoir le paiement du prestataire, le montant et le compte à créditer) est ensuite émis par les services de la DGB.

En zone BC, un avis de crédit manuel doit normalement être établi même si force est de constater que dans nombre de cas, seul apparaît sur le BC un traitement substitutif.

Dès lors le paiement de la prestation peut se faire en débitant le compte de l'Etat et en créditant à due concurrence le compte du prestataire. Le traitement des impôts et taxes étant considéré pour la circonstance comme des opérations d'ordre.

Cadre 2 : Exemple de procédure de l'exécution d'une dépense budgétaire

Exécution des dépenses liées à un projet de construction des classes déjà inscrit dans le journal de projets

Un responsable du Ministère va être chargé de procéder aux engagements budgétaires s'y rapportant, c'est l'accréditation. Les spécimens de signature sont envoyés aux responsables financiers habilités de la chaîne de dépense.

Dans certains cas, les marchés sont déjà programmés. A défaut, il peut les programmer et procéder au lancement des appels d'offres. A la fin de la soumission, les prétendants sont invités à assister à l'ouverture des soumissions, c'est le dépouillement. Les sous commissions techniques d'analyse et d'évaluation des offres vont déterminer les meilleures offres et sélectionner les entreprises meilleures disantes en fonction des critères arrêtés. On attribuera officiellement les marchés aux entreprises qui seront alors appelées adjudicataires. Celles-ci sont appelées pour la signature des contrats et le maître d'ouvrage leur enverra des lettres y afférentes. C'est la notification. Les marchés sont enregistrés et le gestionnaire de crédit peut alors procéder aux engagements budgétaires car il sait désormais au bénéfice de qui et pour quel montant, pour quelle prestation l'engagement doit être fait.

La prise en compte de l'engagement budgétaire par les Finances aboutit à l'édition du titre de confirmation de la réservation des crédits. Ce titre peut dès lors permettre à l'entreprise de s'approcher de son banquier pour un éventuel financement mais surtout c'est véritablement à partir de cet instant que l'entreprise peut engager les dépenses relatives à

l'exécution du marché. Une fois le marché ou les travaux exécutés, il provoque la réception des travaux et adjoint à son dossier, le Procès Verbal de réception des travaux. La liasse justificative de la dépense ainsi constituée est acheminée dans les services de la direction du budget pour l'ordonnancement et la liquidation de la dépense. En contrepartie l'avis de crédit qui est en fait un substitut du chèque est émis et ce dernier sera payé par les soins du Trésor.

B/ PROCEDURE DE L'EXECUTION EN RECETTES

LES PRINCIPES GENERAUX D'EMISSION ET DE RECOUVREMENT DES RECETTES PUBLIQUES

Les règles de perception des créances fiscales diffèrent selon la nature directe ou indirecte de l'imposition

Par rapport aux procédures relatives aux impôts directs, existe la mise en recouvrement par les ordonnateurs : dans cette phase, les services extérieurs de la Direction Générale des impôts effectuent des opérations consistant à déterminer l'assiette permettant d'évaluer la matière imposable, à calculer le montant de l'impôt et à émettre des titres de perception.

Puis vient le recouvrement par les comptables (percepteurs de la localité) qui adresse à chaque contribuable une copie du rôle avertissant et précisant le montant de l'impôt, la date de mise en recouvrement et la date d'exigibilité. Lorsque la date d'exigibilité est dépassée, le contribuable doit une pénalité (sanction) équivalente à 10% de la somme mise en recouvrement.

Procédures relatives aux autres types de recettes

Cette rubrique regroupe essentiellement les recettes non fiscales. Deux procédures sont principalement utilisées à cet effet :

Le titre de perception, une fois le titre de recette émis par les ordonnateurs, le recouvrement est opéré par les comptables publics. Ces

derniers procèdent au préalable au contrôle des titres de recettes en particulier, ils vérifient l'autorisation de percevoir, la mise en recouvrement des créances et la régularité des réductions ou annulations des ordres de recettes, ensuite ils modifient l'ordre de recettes. En cas de non paiement, le comptable engagera des poursuites qui s'imposent.

Comme dans le cas de recettes fiscales, le débiteur peut formuler une opposition au titre de perception ou à l'acte de poursuite.

L'arrêté de débet est un titre de recouvrement des créances de l'Etat utilisé à l'encontre des fournisseurs ou soumissionnaires des marchés, des entrepreneurs, des comptables publics. Cet arrêté n'est entrepris que par le Ministre. En cas de contestation de l'arrêté, il revient aux tribunaux administratifs de trancher sur la régularité de l'arrêté.

LES FORMES D'EMISSION ET DE RECOUVREMENT DES TITRES DE RECETTES

Les modes d'émission

On distingue le bulletin d'émission émis pour un large éventail de produits fiscaux au titre desquels la TVA, l'impôt sur le Revenu, l'impôt sur les Sociétés, l'Impôt sur le loyer, les retenues à la source et... ; le bulletin de liquidation de recettes qui est un titre généralement émis soit à des fins de recouvrement des sommes dues par les agents publics soit pour déclencher l'imputation définitive des sommes payées par anticipation au Trésor et préalablement enregistrées dans un compte provisoire ; le bulletin de liquidation douanière qui est un titre de recettes des douanes ; l'ordre de recettes qui est un titre de perception émise par la Direction Générale du Budget (Direction de la Solde) vis-à-vis des agents publics ayant bénéficié d'un trop perçu sur leur salaire. Au rang des autres titres on peut citer les ARM établis en guise de pénalité à l'encontre des contribuables n'ayant pas respecté les délais.

Les modes de recouvrement

Les opérations de recouvrement des recettes fiscales se font selon les modalités suivantes, telles que indiquées dans la présentation PP citée

ci-dessus : les recettes à la source s'appliquent sur les entreprises adjudicataires des marchés publics et relevant de la Division des Grandes Entreprises (DGE). Ces retenues à la source représentent des précomptes effectués directement sur les titres de paiement des bénéficiaires, au titre des divers impôts dus, des sommes indûment perçues ou des remboursements de certains frais ; les versements spontanés par banque ou en espèces constituent des paiements spontanés des impôts au comptable compétent, par les contribuables et sur leurs propres déclarations. En cas de versement spontané, une quittance est délivrée à la partie versante ; les compensations se matérialisent par des règlements réciproques de créances entre l'Etat et les autres agents économiques.

Quelques types de recettes en pratique

TVA, Impôt sur le Revenu (IR) et impôt sur les Sociétés (IS) : certaines entreprises listées par le Ministère en charge des Finances ne sont pas assujetties aux retenues à la source de la TVA et de l'acompte de l'impôt sur le revenu. Les comptables publics doivent veiller à cet effet, à payer leurs factures, toutes taxes comprises. Cependant, le montant de la TVA doit être bien indiqué sur la facture. Pour les entreprises non exonérées, de même que pour l'Etat lui-même, les comptables publics doivent opérer une retenue à la source pour la TVA.

L'impôt sur le loyer est retenu à la source. Le taux d'imposition peut varier d'un pays à un autre. Pour la perception de cet impôt, le gestionnaire de crédit de la zone BC émet deux bons distincts, l'un au profit du bailleur pour le montant net à percevoir, et l'autre au profit du Trésor Public avec émission préalable d'un bulletin par les services d'assiette. Le gestionnaire de la zone BE par contre émet un seul bon mais en indiquant distinctement, le montant à payer par le bailleur, le montant de la retenue éventuelle et le montant total de la dépense.

III. LE CONTRÔLE ET LE SUIVI DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Il s'agit ici d'opérations de contrôle de la gestion financière et matière avec pour objectifs de :

- identifier tout cas de violation de la législation réglementaire et financière
- s'assurer de la réalisation concrète des prestations
- effectuer toutes les analyses, recherches et investigations à la demande du Ministère en charge des Finances ou des autres ordonnateurs
- prévenir l'affairisme et les transactions frauduleuses
- contraindre le Gouvernement au respect des prescriptions des Parlementaires en matière de dépenses et de recettes.

Le rôle des différents intervenants à l'exécution du budget est de réaliser des contrôles et audits à la fois sur les acteurs et sur les opérations budgétaires. A ce titre, ils sont soit des responsables du Ministère en charge des Finances, soit des experts ayant qualité de réceptionner des travaux techniques.

Les intervenants sont regroupés en :

- contrôleurs financiers
- comptables matières
- ingénieurs de contrôle.

Leurs responsabilités : participer à la revue trimestrielle de l'exécution du budget au cours de laquelle on établit un état d'avancement des opérations budgétaires et propose des démarches rectificatives pour la suite, mener des opérations de contrôle de la gestion financière et matière, réaliser, à travers la Division du Contrôle des Opérations Budgétaires du Ministère des Finances, l'audit des systèmes et des procédures de gestion, réaliser l'évaluation de la dépense publique en terme de rendement d'efficacité et de pertinence.

2.3.1. LES ACTEURS ET INTERVENANTS DANS L'EXECUTION DU BUDGET

On distingue deux groupes d'acteurs :

- Les ordonnateurs
- Les comptables publics.

a) Les ordonnateurs

L'ordonnateur est l'organe de décision et ne détient pas matériellement de deniers publics. L'ordonnateur principal pour ce qui est de l'exécution du budget général de l'Etat et les comptes spéciaux du Trésor dans la plupart des pays est le Ministre en charge des Finances. L'ordonnateur principal délègue ses pouvoirs aux ordonnateurs délégués chargés de la gestion des opérations de recettes et de dépenses ; il s'agit ici des Ministres dépeniers ; les ordonnateurs secondaires qui sont les ordonnateurs des budgets annexes ; les sous ordonnateurs qui sont des collaborateurs des Ministres et qui jouissent d'une délégation de signature et non de pouvoir.

Par rapport aux dépenses, les ordonnateurs ont le pouvoir d'engager la dépense (la faire naître), d'en déterminer le montant (liquidation), de l'ordonnancer (prescrire le paiement. En matière de recettes, ils établissent les créances (par exemple assiette fiscale), déterminent le montant et prescrivent le recouvrement.

b) Les comptables publics

Les comptables publics sont les détenteurs des deniers. Ils n'agissent que sur ordre d'un ordonnateur, en veillant sur la régularité des opérations. Les comptables de deniers contrôlent des actes des ordonnateurs, exécutent des dépenses et recouvrent des recettes.

Au rang des comptables publics, nous avons :

- comptables directs du Trésor ;
- comptables des administrations financières ;
- comptables des domaines ;
- comptables matières.

2.3.2. PROCEDURE DE CONTROLE ET SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET

Le contrôle et le suivi se fait à plusieurs niveaux par les différentes administrations intervenant dans le processus d'exécution de la dépense publique et ce conformément à la circulaire portant instructions relatives à l'exécution et au contrôle de l'exécution du budget de l'Etat et des organismes subventionnés.

On distingue les contrôles internes et les contrôles externes à l'administration ; les premiers se faisant soit à priori, soit en cours d'exécution, tandis que les seconds peuvent s'effectuer à posteriori.

2.3.2.1. Les contrôles internes à l'administration

Les contrôles exercés par les contrôleurs financiers s'effectuent à priori et a pour but de garantir le respect des autorisations budgétaires votées par le Parlement. Les contrôleurs financiers sont les acteurs du contrôle de l'engagement. Dans la pratique, leur autorité de contrôle porte dans un premier temps sur l'engagement des dépenses par le Ministre dépensier. Les contrôleurs financiers vérifient la disponibilité et l'imputation des crédits, l'évaluation de la dépense et sa conformité aux règles juridiques applicables, le rythme de consommation des crédits. Cette activité s'étend ensuite sur l'ordonnancement de la dépense. Outre cette activité de contrôle, le contrôleur financier doit émettre un avis sur les projets de loi de décrets, d'arrêtés et d'actes préparés par le Ministre dépensier concerné et soumis à l'avis du Ministre des Finances.

Au cours du processus d'exécution des dépenses publiques les comptables publics effectuent un contrôle sur les ordonnateurs. En matière de recettes, le comptable contrôle dans un premier temps l'autorisation de percevoir la recette, ensuite il examine la procédure mise en recouvrement de la créance publique en cause. Enfin il peut être amené à contrôler la régularité des réductions d'ordre de recettes. En matière de dépenses, le comptable contrôle la qualité de l'ordonnateur, la disponibilité des crédits concernés, l'exactitude de l'imputation de la dépense au chapitre budgétaire, l'exactitude de la liquidation et des justificatifs et le visa du contrôleur financier.

Les contrôles par l'Institution Supérieure de contrôle des finances publiques sont effectués par le Contrôle Supérieur de l'Etat, directement rattaché à la Présidence de la République. Le Contrôle Supérieur de l'Etat, assure par ailleurs le Secrétariat Permanent du Conseil de discipline budgétaire et financière.

2.3.2.2. Les contrôles externes à l'administration.

Ils sont de deux formes :

- les contrôles juridictionnels
 - les contrôles parlementaires.
- **Les contrôles juridictionnels** sont des contrôles externes à caractère strictement juridictionnel exercés par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sur les comptes des comptables publics patents ou de fait. La Chambre des Comptes a pour rôle principal, de fournir aux autorités constitutionnelles l'appui technique nécessaire à l'exercice de leurs prérogatives financières. A cet effet, elle reste indépendante par rapport à l'exécutif et au législatif.
 - **Les contrôles parlementaires** sont le suivi de l'exécution du budget par les Parlementaires qui ont recours à la Loi de règlement pour une sanction éventuelle, aussi bien pendant l'exécution de la Loi des Finances, qu'après. Le contrôle en cours d'exécution de la Loi des Finances se fait à partir des documents budgétaires qui sont envoyés aux différentes commissions parlementaires, des documents périodiques du Ministère des Finances ainsi que les rapports des contrôleurs financiers concernant chaque Ministère. Ce contrôle se fait également par des auditions, pendant lesquelles les différents Ministres sont entendus sur les questions budgétaires relatives à leur Ministère.

Le Parlement, par le vote des Lois de règlement, peut également contrôler à posteriori l'exécution de la Loi des finances : c'est le contrôle après l'exécution de la Loi de finances. Cette Loi permet de

contrôler l'effectivité de l'action gouvernementale en matière de budget. Concrètement, elle approuve chaque année les différences entre les résultats et les prévisions, propose diverses mesures d'ouverture et d'annulation de crédits, établit le résultat de l'année et autorise le transfert aux découverts du Trésor.

MODULE III : LA BONNE GOUVERNANCE BUDGETAIRE

OBJECTIFS

S'approprier les principes d'une bonne gouvernance budgétaire

PLAN

- Les principes de la bonne gouvernance
- Forces et faiblesses du processus budgétaire dans certains pays de l'Afrique Centrale

La bonne gouvernance budgétaire exige la transparence, la responsabilité financière (La redevabilité) et la participation qui participent du système budgétaire ouvert. Le système budgétaire ouvert décrit en effet un système budgétaire dont les niveaux de transparence, de participation et de redevabilité (responsabilité financière) sont élevés.

I. LES PRINCIPES D'UNE BONNE GOUVERNANCE

1.1.1. LA TRANSPARENCE

La transparence est le fait de fournir une information complète, exacte, opportune et régulière, formatée de façon à être utile. Dans le contexte de la budgétisation gouvernementale, la transparence concerne la disponibilité et la qualité de l'information liées aux ressources publiques. Lorsqu'il existe une transparence budgétaire, il est facile pour les citoyens de savoir et de comprendre comment, en leurs noms, leur gouvernement collecte, utilise et gère l'argent du pays.

Dans la pratique, la transparence exige que toutes les activités du gouvernement ayant trait à l'argent soient divulguées et enregistrées dans le budget.

Ceci inclut tous les fonds opérés par le Gouvernement, toutes les promesses faites et les responsabilités encourues, tous les prêts aux entreprises étatiques, toutes les opérations fiscales, toutes les dépenses, toutes les recettes, toutes les opérations avec la banque centrale et tous les détails concernant son interaction avec les donateurs.

Tableau 4 : Amélioration en matière de transparence

Phase de l'esquisse	Phase législative	Phase d'exécution	Phase de vérification
Parution d'une déclaration pré budgétaire de la part de l'Exécutif	Documentation budgétaire améliorée	Rapport en milieu d'année	Un contrôleur général des comptes indépendant dont la capacité est suffisante
Publication des hypothèses économiques et du risque fiscal	Information concernant les priorités et les objectifs	Information concernant la dépense réelle	Rapports concernant les résultats de la dépense
Structure pluriannuelle	Classification utiles	Information concernant la performance sectorielle	Rapports accessibles et opportuns concernant la vérification des comptes
Présentation d'une déclaration pré budgétaire de la part de la société civile	Structure juridique claire et approbation législative	Un système solide concernant les déboursments de fonds et le contrôle des dépenses	

Phase de l'esquisse	Phase législative	Phase d'exécution	Phase de vérification
	Assez de temps pour que le législatif examine le budget		

La transparence représente la première condition ou le « starting block » d'un système budgétaire ouvert.

Tout d'abord la transparence est un droit en soi. Les citoyens ont un intérêt direct dans la transparence. Dans une démocratie, ils ont droit à l'information concernant les affaires du Gouvernement qu'ils ont élu. En tant que collaborateurs du « portefeuille public », ils ont le droit de connaître la façon dont leur Gouvernement utilise l'argent public. La transparence est la condition préalable d'une participation efficace du législatif et de la SC dans ce qui a trait aux questions budgétaires.

La transparence contribue également à une meilleure prise de décisions au sein du Gouvernement. Lorsqu'un système budgétaire est transparent, cela a de fortes chances d'entraîner de meilleurs résultats budgétaires.

1.1.2. LA PARTICIPATION

La transparence représente la composante essentielle des systèmes budgétaires ouverts. Cependant, seule, elle n'apportera pas systématiquement de meilleurs résultats budgétaires. Elle doit être liée à la participation. Dans une situation idéale, la participation serait une caractéristique des phases du cycle budgétaire.

Pour améliorer la participation au système budgétaire, différentes sortes de moyens sont nécessaires. Des mécanismes à la fois officiels et officieux jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de créer une participation active dans les questions budgétaires.

Tableau 5: Les différents moyens de participer au processus budgétaire

Les moyens officiels de participation	Les moyens officieux de participation
- Débats parlementaires - Proposition au Parlement - Audit du comité du Portefeuille - Contributions officielles au Ministère des Finances - Pétitions officielles - Contributions officielles au développement des politiques au sein des secteurs fondamentaux du Gouvernement	- Réunions publiques et débats - Débats à la radio et à la TV - Articles dans les journaux - Conférences et ateliers - Education publique en matière de questions budgétaires - Campagnes publiques

1.1.3. LA RESPONSABILITE FINANCIERE

La responsabilité financière représente le troisième élément essentiel des systèmes budgétaires ouverts.

La responsabilité fait référence à un large éventail d'actions et de mécanismes auxquels les citoyens peuvent recourir pour faire en sorte que les représentants officiels et les fonctionnaires soient comptables de leurs actes.

Les représentants gouvernementaux et les bureaucrates sont responsables de:

- leur conduite ;
- leurs résultats.

Ils doivent en pleine responsabilité, être tenus de:

- respecter la loi et de ne pas abuser de leur pouvoir ;
- servir l'intérêt général de manière efficiente, efficace et équitable.

Tous les Etats disposent de certaines formes de mécanismes pour encourager et garantir la responsabilisation de leurs fonctionnaires. Il est souvent fait référence aux systèmes de responsabilité internes à un Etat sous le vocable de mécanismes de responsabilité « horizontaux » qui incluent :

- les mécanismes politiques (par exemple contraintes constitutionnelles, séparation des pouvoirs, corps législatif et commissions parlementaires d'enquête) ;
- les mécanismes fiscaux (par exemple systèmes officiels d'audit et de comptabilité financière) ;
- les mécanismes administratifs (par exemple compte rendu à la hiérarchie, charte de probité dans le secteur public, codes déontologiques dans le secteur public, etc....) et ;
- les mécanismes judiciaires (par exemple organes de contrôle de la corruption, médiateurs et magistrature).

Trois arguments sous-tendent l'importance de la responsabilité: une meilleure gouvernance, une efficacité accrue du développement et l'habilitation des citoyens.

Des fonctionnaires responsables sont la pierre angulaire d'un bon Gouvernement ainsi qu'une condition préalable pour une réelle démocratie.

Afin de promouvoir et garantir la responsabilité financière, certaines bases doivent être mises en place. Il y a quatre conditions importantes (« les quatre pieds de la table de la responsabilité financière ») pour soutenir la responsabilité

- Système de gestion financière robuste ;
- Lois claires et applicables pour diriger la gestion des fonds ;
- Un Contrôleur Général des comptes indépendant ;
- Surveillance active et informée de la part du Parlement, de la SC, des électeurs et des médias.

II. FORCES ET FAIBLESSES DU PROCESSUS BUDGETAIRE

Il s'agit ici d'une analyse critique du processus budgétaire. Ce qui est décrit dans ce passage ne présente peut-être pas la même situation dans tous les pays, encore une fois, les animateurs avec le concours des participants pourront passer en revue le processus budgétaire de leur pays pour déceler d'éventuelles faiblesses et mettre en valeur les forces. Les éléments de base pour cette analyse seront ceux de la bonne gouvernance budgétaire, à savoir:

- La transparence ;
- La participation ;
- La responsabilité financière.

1.2.2. LES FAIBLESSES

L'exécutif n'accepte aucune contribution des autres forces vives de la Nation à l'esquisse du budget. Il estime que le DSRP et les stratégies sectorielles sous-tendent la préparation du budget et que les avis des différents acteurs sont par conséquent pris en compte; certes, la circulaire présidentielle et le discours de présentation du budget du Premier Ministre mentionnent les priorités contenues dans le DSRP, mais force est de constater que les options politiques restent théoriques et ne sont pas appliquées.

L'Exécutif ne fait rien pour intéresser le grand public aux questions budgétaires.

Lors du cycle budgétaire, très peu de temps est accordé aux Députés pour examiner le budget une fois celui-ci présenté.

Aucune audition publique n'est tenue par rapport au budget.

La qualité du débat autour des questions budgétaires est superficielle et révèle un manque d'informations. En effet la carence de documentation sur le budget est une réalité. De même la rétention volontaire d'informations fait que les citoyens n'ont pas accès au système de gouvernance. Les médias ont très peu de chance d'établir des rapports sur le budget.

On note une indiscipline fiscale avec l'absence d'un appareil de contrôle et de suivi permanent du budget ce qui rend tardif et difficile le reporting des rubriques de la chaîne des dépenses publiques.

Le budget est toujours adopté en équilibre, ce qui ne rend pas possible la prévision du déficit ou de l'excédent. Les pratiques de fractionnement et d'exécution du budget en dehors des règles d'utilisation des deniers publics sont susceptibles d'entraîner des pertes de recettes.

Les ressources propres sont généralement sous évaluées et la fiscalité est très élevée.

Le budget accorde une place importante au financement extérieur ce qui entraîne la perte de souveraineté nationale en matière de politique macroéconomique.

1.2.2. LES FORCES

Ici, on ne parlera pas de forces du budget, mais plutôt des avancées observées en terme d'ouverture du processus budgétaire et des mesures de contrôle de son exécution.

On relève:

- Des efforts de transparence en cours dans l'exécution du budget et qui concernent :
 - l'adoption d'une nouvelle nomenclature du contrôle et d'approbation des dépenses publiques
 - le contrôle d'imputation qui facilite une plus grande traçabilité de la dépense publique
- Le contrôle de régularité qui permet de limiter les engagements afin d'éviter des arriérés
- La limitation des fractionnements des marchés, les surfacturations, tout en facilitant le contrôle interne des opérations des contrôleurs financiers.

DEUXIEME PARTIE

COMPREHENSION DU RÔLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE SUIVI BUDGETAIRE

MODULE IV : LA SOCIETE CIVILE ET LE BUDGET

PLAN

- Rôle de la Société dans le processus budgétaire
- Les obstacles auxquels sont confrontées les OSC
- Opportunités en matière de participation

OBJECTIFS

- Réfléchir sur la façon dont la SC peut s'engager de manière plus efficace dans le processus budgétaire
- Identifier les obstacles de la participation de la SC auxquels il faut faire face
- Examiner les possibilités de renforcer la participation de la SC dans les débats et les prises de décisions budgétaires.

I. ROLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE PROCESSUS BUDGETAIRE

Un système budgétaire ouvert possède deux faces: il ne s'agit pas uniquement de ce qui est fait par le Gouvernement, mais ce que nous, citoyens, faisons. A ce sujet, se battre pour de bons résultats budgétaires nécessite un partenariat, une coentreprise.

La société civile fait valoir la responsabilité financière en:

- participant aux débats publics
- contrôlant l'exécutif
- s'engageant avec le Parlement dans le processus budgétaire grâce à des tracés officiels et officieux.

La société civile peut contribuer à la qualité des processus budgétaires et aux débats dans un pays en:

- simplifiant et en disséminant l'information formatée de manière conviviale ;
- élargissant le débat concernant les décisions budgétaires vers toutes les couches de la population ;
- fournissant des analyses critiques indépendantes ;
- apportant de nouvelles informations aux débats ;
- offrant une formation en analyse budgétaire et en défense ;
- promouvant une culture de la transparence, de la responsabilité financière et de la participation aux questions budgétaires.

Par petits groupes, discuter du rôle que joue la SC dans le processus budgétaire de votre pays. Pensez-vous qu'il soit suffisant et efficace?

Dans votre pays de quoi les OSC ont-elles besoin pour mieux participer au processus budgétaire?

4.1.1. LE SUIVI CITOYEN DU BUDGET PUBLIC

Au cœur du travail des organisations de la société civile il y'a la traduction des chiffres du budget en thématiques et en enjeux qui touchent les citoyens et l'organisation d'actions publiques capables d'influencer les choix politiques. L'essentiel c'est de répondre au principe selon lequel ***«la priorité numéro 1 des dépenses publiques est de faire correspondre les ressources aux besoins»***.

Les organisations de la Société Civile partent du constat que les intérêts des populations très pauvres sont sous-représentés dans les processus budgétaires et les placent au premier rang de leurs analyses.

L'objectif de l'implication de la société civile dans le suivi du budget public est double. Il s'agit:

- D'une part, d'identifier les orientations politiques et les changements budgétaires prévus, et ;
- D'autre part, d'identifier les moments les plus appropriés pour influencer la composition du Budget de l'Etat à travers la présentation des propositions concrètes.

C'est ainsi que le travail budgétaire de la société civile comprendra 6 volets principaux:

4.1.1.1. Simplifier et diffuser les informations

Traduire la complexité des données budgétaires en langage simple et présenter ainsi les choix politiques du Gouvernement de manière compréhensible par le public, les médias, les organisations de la Société Civile et les responsables politiques à tous les niveaux.

4.1.1.2. Identifier et établir les priorités du budget

Les budgets publics consistent principalement à attribuer des ressources limitées. Le rôle principal des responsables politiques chargés du budget consiste à trouver un équilibre entre les diverses demandes, et à décider lesquelles soutenir et lesquelles rejeter.

Le travail budgétaire doit éclairer les choix, aider les citoyens à exprimer leur propre opinion sur les programmes et les besoins qui devraient être considérés comme prioritaires et aussi de permettre à la population d'apprécier comment le budget est exécuté par le Gouvernement tant au niveau local que national.

4.1.1.3. Influencer les politiques sur les recettes publiques

Le travail budgétaire va s'intéresser à un certain nombre des questions que l'on retrouve aujourd'hui au cœur des débats relatifs aux politiques des recettes publiques:

- Quelles sont globalement les dépenses du Gouvernement pour la mise en œuvre de sa politique?
- Le système d'imposition exerce-t-il une juste répartition du poids de l'impôt entre les plus démunis et les plus aisés? les secteurs commerciaux, les industries extractives paient-ils une part équitable ?
- Le Gouvernement devrait-il s'endetter pour financer certains programmes, si oui, jusqu'à quel point?
- L'exécution du budget traduit-elle la justice distributive et sociale telle que prônée par le Gouvernement?

4.1.1.4. Identifier les tendances et fournir les prévisions

- Identifier les augmentations ou les réductions au fil des années, des dépenses (par exemple pour la santé, l'éducation, la sécurité,...) gouvernementales par rapport à la richesse globale créée ;
- Apporter des projections utiles, que le Gouvernement n'a pas réalisé lui-même ou qu'il ne souhaite pas rendre publiques ;
- Prévoir les coûts à long terme des programmes de dépenses publiques ou des réformes fiscales ;
- Etablir une correspondance entre les tendances démographiques et les finances publiques.

4.1.1.5. Mettre en valeur les meilleures pratiques budgétaires

Se servir des réalisations réussies dans d'autres pays pour pousser à l'action notre propre Gouvernement:

- Sur les questions liées à la transparence, à la corruption ;
- Sur des thèmes comme le financement de la lutte contre le SIDA, la Santé Publique globalement, la politique fiscale.

4.1.1.6. Suivre l'exécution budgétaire des recettes et des dépenses

L'argent destiné à telle école, ou tel centre de soins de santé primaire, correspond-il aux sommes affectées dans le budget? A quelles dépenses sert-il? Quel effet a-t-il concrètement sur la vie des gens?

Les organisations de la Société Civile devront élaborer des méthodologies pour évaluer l'efficacité des programmes, afin de répondre à la question suivante: Qu'obtenons-nous réellement pour notre argent nous communautés locales?

4.1.2. APPROCHE METHODOLOGIQUE DU SUIVI CITOYEN DU BUDGET PUBLIC

Pour agir efficacement, la société civile doit également se définir une stratégie de plaidoyer appropriée et une conduite bien orientée.

4.1.2.1. Les questions stratégiques du plaidoyer

Pour élaborer une stratégie de plaidoyer sur le budget public, il faut répondre aux questions fondamentales suivantes:

4.1.2.2. Le contexte de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et du contrôle budgétaire est – il maîtrisé ?

Une analyse du contexte est impérative pour comprendre des problèmes saillants du pays en général et des certains secteurs clés en particulier. Donc, des problèmes importants ayant un impact au niveau de la Collectivité. Il est question de :

- Analyser ces problèmes.
- Déterminer les causes et conséquences ;
- Trouver des solutions possibles. Ces solutions sont transformables en stratégies de lobbying et plaidoyer.

Il faut focaliser particulièrement son attention sur:

- L'analyse de l'économie en général et des secteurs clés en particulier à travers la participation à l'élaboration des documents stratégiques de définition des réformes tels que les DSRP voire la déclaration de politique générale du gouvernement: voir les priorités générales selon la population, voir la croissance sectorielle; répartition sectorielle; comparaison avec d'autres études y afférentes.
- L'analyse des propositions budgétaires du Gouvernement: identifier le changement dans l'orientation; analyser des propositions prévues au niveau de chaque ministère et d'en dégager les écarts; connaître les objectifs, activités, résultats et ressources financières prévues.
- L'analyse des effets sur les différents groupes de populations: connaître l'impact de mesures proposées comparativement aux programmes des clients; projeter des rencontres pour prendre position.

4.1.2.3. Quels sont les acteurs-clés ?

- Les Populations et Alliés

- Le Parlement (National / Provincial)
- Les Ministères (Fonctionnaires) / Secteur Public
- Les opérateurs économiques et sociaux / Secteur Privé

4.1.2.4. Pourquoi impliquer le Parlement ?

- A travers le Parlement, on peut influencer le budget et la politique ;
- Possibilités de proposer des changements à certain moment (cycle parlementaire)
- Possibilités d'interpréter et d'analyser le budget ;
- Possibilités de contrôle et suivi du processus et la mise en œuvre du Budget au niveau des Ministères.

4.1.2.5. Quel est le rôle des Commissions parlementaires ?

Sous d'autres cieux, ces Commissions thématiques spécialisées associent les ONG et d'autres experts dans la confection de leur rapport.

4.1.2.6. Quel est le rôle des Ministères ?

À travers les Fonctionnaires, on peut influencer le Budget et la politique du pays. On peut obtenir des propositions actuelles et planifier les actions ultérieures; on peut en retour, informer aux Fonctionnaires la situation sur le terrain (l'impact de politique actuelle); on peut présenter et discuter des propositions pour l'amélioration de la politique.

4.1.2.7. Quelles sont les conditions pour une implication réelle des OSC ?

- Disponibilité de l'information sur les phases de l'élaboration du Budget ;
- Avoir des moyens (ressources humaines et financières) ;
- Capacité de recherche, d'analyse et de propositions.

4.1.2.8. Quels types d'actions à mener ?

Parmi les plus pratiquées, on identifie:

- Les visites personnelles ;
- Les rencontres non officielles ;
- Les visites sur place ;
- Les alliances stratégiques ;
- Les rapports de spécialistes ;
- Les relations avec les médias ;
- Les correspondances ;
- Les requêtes ;
- Le recours aux lobbyistes professionnels ;
- Le meeting avec un parti politique ou une Corporation professionnelle ;
- Les manifestations ;
- Etc.

4.1.3. LES ORIENTATIONS METHODOLOGIQUES DU PLAIDOYER

En vue de rendre plus visible leur travail, les Organisations de la Société Civile adopteront la méthodologie ci-après:

4.1.3.1. Groupe de réflexion et d'analyse et/ou groupe d'actions militantes pour le changement ?

Le travail budgétaire couvre un large spectre d'activité. A une extrémité du spectre, se situe l'analyse universitaire pure, qui ne cherche pas activement à influencer les décisions politiques, et qui porte généralement sur les problèmes à long terme que sur les thèmes qui affectent immédiatement le débat public en cours.

A l'autre extrémité, il y a le travail militant, qui vise à transformer les politiques publiques, mais sans réelle capacité d'analyse pour soutenir ses positions de campagne.

Les Organisations s'efforceront de trouver un équilibre entre l'analyse d'une part et le travail de campagne et de coalition d'autre part. Elles sont, en effet conscientes de l'importance des efforts qu'elles devront faire pour recruter, former et organiser des alliances, afin d'apporter le poids politique aux positions issues de ses analyses.

4.1.3.2. Alliés ou critiques du Gouvernement ?

Les Organisations de la Société Civile doivent conserver leur indépendance, renforcer leur crédibilité en basant leurs positions sur les problèmes réels, et non sur des alliances politiques ou les conflits qui pourraient résulter de ces positions. Elles vont pratiquer une sorte de neutralisme positif. Elles seront pour divers acteurs politiques au pouvoir ou dans l'opposition un allié stratégique, critique, suffisamment indépendant pour critiquer librement chacun de ces acteurs lorsque cela est nécessaire.

4.1.3.3. Etudes et Rapports approfondis ou Notes d'informations succinctes ?

L'analyse budgétaire n'est utile que si elle va réellement être lue et comprise par des catégories de publics essentielles: responsables politiques, médias, membres de la Société Civile et grand public.

Les Organisations de la Société Civile vont publier différents types de documents d'informations, en fonction de ce qui est nécessaire pour une question ou une situation donnée. Elles sont conscientes que les longs discours ne sont pas nécessairement les plus efficaces.

4.1.3.4. Développement des capacités internes de la Société Civile et alliances avec des groupes d'études spécialisés

Les organisations de la Société Civile doivent s'impliquer fortement dans le travail budgétaire. Elles ont besoin de disposer d'un minimum de capacité d'analyse en interne au niveau des Commissions ad hoc mises en place, afin de comprendre les enjeux politiques essentiels, d'examiner, d'interpréter et d'évaluer le travail d'analyse des autres et de produire certains types d'analyse elles-mêmes. Elles pourront sous-

traiter certaines analyses auprès des groupes spécialisés si elles n'en trouvent pas localement.

II. LES OBSTACLES AUXQUELS DOIT FAIRE FACE LA SOCIETE CIVILE

TRAVAIL DE GROUPES :

Les participants vont former de petits groupes de travail au sein desquels ils vont établir une liste d'obstacles qui, dans le pays les empêchent de s'engager dans le processus budgétaire.

ORIENTATION :

4.2.1. LES OBSTACLES QUI PROVIENNENT DU FONCTIONNEMENT DU BUDGET

- Problèmes de transparence
- Problèmes de responsabilité financière
- Problèmes de participation

4.2.2. LES OBSTACLES LIES A NOUS-MEMES OU A NOS ORGANISATIONS

- Connaissances
- Pouvoir
- Soutien

SYNTHESE: LES PRINCIPAUX OBSTACLES:

- l'accès à l'information
- l'hostilité des pouvoirs publics
- le manque d'espace de concertation avec le Gouvernement
- la main mise des IFIs sur la politique budgétaire
- manque de compétences au sein des OSC
- cloisonnement des OSC

- lutte de leadership
- etc.....

III. OPPORTUNITES EN MATIERE DE PARTICIPATION

Quelles sont les chances de participation au processus budgétaire que possède la société civile?

Le tableau ci-dessous met l'accent sur les différents points d'accès que la SC peut utiliser à chacune des quatre étapes du processus budgétaire.

Tableau 6: Les différents points d'accès que peut utiliser la SC

Phases budgétaires	Champ d'actions pour la participation de la société civile
Phase de l'esquisse	La formulation du budget est en général une fonction de la branche exécutive du Gouvernement. Toutefois, lorsqu'ils sont mis au point chaque année, les budgets gouvernementaux ne repartent pas généralement à zéro. Au contraire on se sert souvent des budgets des années précédentes comme base de départ. Ce qui signifie que les OSC peuvent avoir une bonne idée des principaux éléments du budget et peuvent, par conséquent, diriger leurs efforts en matière de défense.
Phase législative	Ceci représente la phase type qui reçoit la plus grande attention de la part du public et des médias, et tout particulièrement lorsque le budget est présenté au Parlement pour être adopté. Pendant cette phase, il est relativement aisé pour les OSC de participer aux processus. A titre d'exemple, en présentant des propositions au Parlement, en mobilisant des actions civiles et/ou en déployant une couverture médiatique des résultats de leur recherche budgétaire.

Phase d'exécution	Pendant cette phase, les OSC peuvent s'impliquer et localiser des fonds alloués pour vérifier si ces derniers sont dépensés de manière efficace.
Phase de vérification/audit	Bien souvent les OSC négligent cette phase bien qu'ayant pourtant les moyens de participer. La vérification des comptes des budgets gouvernementaux révèle souvent des irrégularités, des dépenses insuffisantes et des irrégularités en matière d'approvisionnement. Les OSC peuvent utiliser de telles informations pour faire avancer la réforme budgétaire.

TROISIEME PARTIE

OPERATIONNALISATION DU SUIVI BUDGETAIRE PAR LA SOCIETE CIVILE

MODULE V : LE SUIVI DU BUDGET DE L'ETAT PAR LA SOCIETE CIVILE: ETUDES DES CAS ET PISTES D'INTERVENTION

OBJECTIF DU MODULE:

Faire connaître les enjeux et les outils de l'analyse quantitative du budget de l'Etat par la SC.

PLAN:

- L'analyse macroéconomique du budget. Etude de cas: Integrated Social Development
- Centre (ISODEC) au Ghana
- Suivi de l'exécution du budget de l'Etat sur le terrain. Etude de cas: Uganda Debt Network
- (UDN) en Ouganda
- Suivi de l'exécution du budget de l'Etat sur le terrain. Etude de cas: Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) en Zambie.

I. FICHE ETUDE : LE SUIVI BUDGETAIRE SUR LE PLAN MACROECONOMIQUE PAR ISODEC AU GHANA

ISODEC effectue un suivi du budget de l'Etat centré sur des analyses macroéconomiques selon différents angles:

QUI EST ISODEC ?

ISODEC est une organisation non gouvernementale ghanéenne créée en 1984 avec pour mission de promouvoir la justice sociale et les droits fondamentaux, particulièrement ceux des populations pauvres et des « sans voix ».

En son sein, le Centre pour le plaidoyer sur le budget de l'Etat a pour finalité de faciliter la mobilisation sociale sur le budget à travers le continent africain afin que le plus de personnes possibles influencent les processus budgétaires afin de disposer de budgets centrés sur la personne qui vont répondre aux intérêts des populations marginalisées.

Il a pour objectifs:

- Influencer le processus budgétaire dans le sens de l'équité et de la réduction de la pauvreté
- Renforcer les capacités sur le processus budgétaire des citoyens ghanéens afin qu'ils s'engagent dans le suivi au niveau national et local
- Démystifier les politiques macro-économiques en général et les budgets en particulier en menant des campagnes de formation et en suscitant une prise de conscience
- Etudier et utiliser des budgets alternatifs et modèles de planification pour analyser les budgets et les politiques de développement en vue de contribuer à une meilleure vie pour tous.

ANALYSE DE LA PROPOSITION DE BUDGET DE L'EXECUTIF A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Le lendemain du jour où le Premier Ministre présente sa proposition de budget à l'Assemblée Nationale, ISODEC publie une analyse rapide. L'un des angles d'analyse est de vérifier la prise en compte dans la proposition de budget de la contribution d'ISODEC soumise au Gouvernement au cours de la phase de formulation du budget. Les autres angles sont notamment les suivants: dans quelle mesure le budget va permettre d'améliorer la vie des populations? Est-ce qu'il traduit une politique de l'emploi à même de contribuer à la réduction du chômage? Est-ce qu'il garantit une augmentation de l'accès des populations à des services publics de qualité?

ANALYSE DE QUESTIONS SPECIFIQUES RELATIVES AU BUDGET

FISCALITE

- Quel est l'impact de la politique fiscale adoptée par le Gouvernement (taxe directe ou indirecte? taxe progressive ou régressive?) sur les différentes couches de la population?
- Est-ce que la structure fiscale est équitable? Quelles catégories socio-économiques de citoyens supportent le plus le poids de la fiscalité?
- Quelles exonérations et concessions fiscales le Gouvernement accorde-t-il et sur quelle base? A qui bénéficient ces avantages?

ISODEC a également publié un guide pour les citoyens sur le système fiscal ghanéen.

RECOURS AUX RESSOURCES EXTERIEURES

Cette analyse porte sur la politique d'endettement du Gouvernement: est-elle saine et durable? Elle porte également sur les conditionnalités des allègements de dette et de l'aide publique au développement consentie au Gouvernement ghanéen: à quel prix se fait l'accès à des ressources extérieures? Quel est l'impact de ces conditionnalités sur la vie des populations?

POLITIQUE COMMERCIALE

Analyse de l'impact du budget sur les enfants

- Mettre à la disposition des acteurs de la SC engagés sur la question de l'enfance une analyse critique du budget afin qu'ils initient un plaidoyer
- Informer les décideurs politiques afin qu'ils prennent en compte les besoins spécifiques des enfants
- Analyser les allocations budgétaires qui ont un impact sur les conditions de vie des enfants

- Mener une enquête sur les conséquences sur les enfants des défaillances de l'Etat en termes de fourniture de services publics de base de qualité.

Etude sur la transparence et la participation dans le processus budgétaire

Dans cette étude, ISODEC étudie les aspects suivants:

- Clarté des rôles et des responsabilités dans le processus budgétaire
- Disponibilité de l'information relative au budget pour les différentes parties prenantes et le public; systèmes et capacités; participation; rôle des bailleurs de fonds.

A partir de ces analyses, ISODEC intervient aux différentes étapes du processus budgétaire afin d'influencer le processus.

Quelles sont les cibles de ISODEC?

- Le Gouvernement qui formule le budget et les autres politiques macroéconomiques
- Le Parlement (l'autorité législative) qui adopte le budget proposé par l'Exécutif
- Les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds qui pèsent sur la définition des politiques macroéconomiques mises en œuvre au Ghana.

Une initiative intéressante de ISODEC: Lettre ouverte au Président de la République

ISODEC organise des fora régionaux ouverts au grand public qui visent à expliquer le budget et recueillir les avis des populations sur ce budget. Y sont également invités des représentants du Ministère des Finances et des médias. Ces avis sont retranscrits tels quels et publiés dans les médias comme une lettre ouverte au Président de la République. Ils sont également transmis au Ministre des Finances.

Impacts des actions de suivi et de plaidoyer

De par ses actions de suivi et de plaidoyer, ISODEC a obtenu des résultats et impacts significatifs:

- Reconnaissance sur les questions relatives au budget et aux stratégies publiques: ainsi dans la phase d'élaboration du budget national 2006, ISODEC, au même titre que d'autres OSC, a été invitée par le Gouvernement à soumettre des propositions. ISODEC a été invitée à participer à l'élaboration du document de la stratégie de réduction de la pauvreté I et II.
- Prise de conscience des citoyens et de la SC : A travers des programmes radios, la publication de guides et manuels, les formations, ISODEC a suscité une prise de conscience au niveau de la SC et de l'opinion publique sur la nécessité de s'intéresser au budget. Le principal défi demeurant le renforcement des capacités.
- Emergence d'un véritable débat public sur la pauvreté et sur des modèles alternatifs de développement: les actions de ISODEC ont permis d'augmenter considérablement le niveau du débat public national sur les questions de pauvreté et sur les stratégies alternatives de développement à promouvoir au Ghana.

Analyse

Une approche macro-économique fondée sur l'expertise

ISODEC a adopté une approche professionnelle d'experts. ISODEC se veut un centre d'expertise sur le budget et met l'accent sur la qualité des informations collectées et des analyses menées et sur la recherche et le plaidoyer pour des modèles alternatifs de développement dans la sous région d'Afrique de l'ouest. Il s'agit dans un deuxième temps de diffuser ces informations à d'autres acteurs de la SC et de renforcer leurs capacités afin qu'ils s'engagent également dans le processus.

Atouts et faiblesses de cette approche

Une analyse rapide permet d'appréhender les atouts et les difficultés inhérentes à l'approche fondée sur la mise en réseau des OSC au niveau national pour le suivi indépendant du budget de l'Etat.

Principaux atouts

- Qualité des productions (rapports de suivi/évaluation, analyse)
- Emergence d'un pôle de référence et d'expertise sur les questions du budget
- Remise en cause des fondements des politiques macro-économiques et propositions d'un modèle alternatif de développement.

Principales faiblesses

- Faible émulation au sein de la SC
- Faible appropriation du processus par les communautés qui sont essentiellement des fournisseurs d'informations et des bénéficiaires et non des acteurs à part entière dans le processus
- Faible « empowerment » des communautés et faible ancrage de la culture de la citoyenneté.

II. SUIVI DE L'EXECUTION DU BUDGET DE L'ETAT SUR LE TERRAIN: CAS DE UGANDA DEBT NETWORK (UDN) EN OUGANDA

QUI EST UDN ?

UDN a été créé en 1996 comme une coalition ad hoc d'organisations et d'individus dans le cadre de la campagne mondiale pour l'annulation de la dette (Jubilé 2000). En 2004, quarante neuf (49) organisations et trois (03) individus étaient membres.

UDN a pour mission de travailler à la promotion et de plaider en faveur de:

- Politiques macro-économiques et budgétaires sont participatives et intègrent les préoccupations et les intérêts des populations pauvres
- Une gestion prudente des ressources empruntées à l'étranger
- Une utilisation équitable et productive des ressources nationales
- La redevabilité et la transparence dans la planification et l'élaboration des politiques et dans l'utilisation des fonds publics.

FICHE D'ETUDE

Suivi du budget par les communautés: Une approche fondée sur l'empowerment

En 2002, à partir d'une expérience de suivi budgétaire de Fonds d'Action contre la Pauvreté (PAF) par les communautés, UDN a mis sur pied le système de suivi du budget par les communautés dans quatre Districts puis dans trois.

Il s'agit d'un suivi sur le terrain effectué par les communautés elles-mêmes qui vise à :

- S'assurer que les fonds décaissés au niveau du Gouvernement central atteignent les bénéficiaires ciblés
- S'assurer que les fonds reçus sont utilisés conformément à ce qui était prévu
- Evaluer de quelle manière les dépenses publiques répondent aux défis majeurs que pose la pauvreté.

Pour ce faire, les communautés définissent selon une approche participative:

- les secteurs prioritaires qui doivent faire l'objet du suivi/évaluation
- les indicateurs qui vont fournir l'information recherchée ainsi que les méthodes et outils de collecte
- le partage des responsabilités ainsi que l'utilisation qui doit être faite des résultats et par qui.

Le dispositif varie donc d'une communauté à l'autre: il n'y a pas d'unité et de cohérence nationale en termes de secteurs, d'indicateurs. A partir

des résultats du suivi, les communautés initient elles-mêmes un plaidoyer auprès des autorités locales afin d'obtenir réparation et d'influencer l'élaboration des programmes dont elles sont le bénéficiaires supposés.

Cas concret dans le District de TORORO

Dans ce District, les communautés se sont particulièrement intéressées au secteur de la santé; elles ont mené leur enquête au niveau du centre de santé de Mulanda. Ainsi, elles se sont aperçues que la gestion du Centre de santé était défaillante et notamment que le système de contrôle financier était inopérant. De par leur travail de suivi budgétaire, elles ont mis en évidence la disparition au niveau du Centre de santé de trente un (31) matelas sur les quarante (40) achetés par le Centre et de sept (07) bicyclettes sur dix (10).

Face à ce constat, elles ont organisé une restitution publique des résultats de leur enquête et ont interpellé les autorités locales. Grâce à la pression exercée, le Chef de District s'est saisi de la question et en moins d'un mois, le matériel volé a été restitué au Centre de santé de Mulanda.

Des résultats significatifs: les voix s'élèvent

Cet exemple montre que cette initiative de suivi/évaluation par les communautés a déjà eu des résultats significatifs: les communautés ne demeurent plus silencieuses devant les cas de détournements de fonds publics. Des voix d'élèvent pour demander réparation et amener les autorités à rendre des comptes.

Ainsi, le contrôle social exercé par les communautés a permis d'obtenir:

- **Des services publics de meilleure qualité** à travers une amélioration de la performance des enseignants et du personnel de santé, un accroissement de la disponibilité des médicaments essentiels avec comme conséquence une plus grande fréquentation des centres de santé par les populations
- **Des réparations et des sanctions contre les mis en cause** : les communautés ont obtenu que des entrepreneurs ayant livré une

réalisation de qualité insatisfaisante ne soient pas payés par l'Etat et soient même obligés de réaliser à nouveau l'ouvrage pour lequel ils avaient contracté avec l'Etat. De même, des mesures correctives et des sanctions ont été prises face aux cas de détournements de fonds constatés. Ainsi, dans certains Districts, des écoles mal construites suite à des procédures de passation d' marchés illégales ont été réparées et/ou construites et des matériaux et équipements ont été rétrocédés et les responsables, dont la culpabilité a pu être prouvée, ont été arrêtés suite aux constats de vol effectués par les communautés et à la pression exercée sur les autorités.

Dans le District de Katakwi, les communautés ont obtenu la démission des membres de la commission des marchés du District, la signature d'un contrat entre les entrepreneurs et les autorités pour la reconstruction des salles de classe et le recrutement d'un nouvel ingénieur au niveau du District.

ANALYSE

Une approche fondée sur l'empowerment

Cette approche en matière de suivi budgétaire est fondée sur l'empowerment des communautés à la base : les objectifs sont de restaurer la confiance des populations et de leur permettre d'acquérir les compétences et connaissances nécessaires afin qu'elles s'impliquent de manière permanente dans le suivi/évaluation des programmes gouvernementaux et dans l'élaboration des politiques. L'investissement des communautés dans le suivi des programmes du Gouvernement suscite en leur sein une prise de conscience de leur rôle comme parties prenantes du développement et une volonté d'appropriation des programmes du Gouvernement en tant que bénéficiaires. Cela les amène à défendre leurs droits et crée des meilleures chances pour pérenniser l'initiative.

Cependant, UDN continue à jouer un rôle important à plusieurs niveaux:

- Un rôle d'appui institutionnel et d'accompagnement: UDN apporte un appui institutionnel et technique à toutes les communautés qui souhaitent constituer en leur sein un comité de suivi et d'évaluation. Cet appui consiste surtout en un renforcement des capacités pour développer leurs compétences en suivi évaluation, en plaidoyer et lobbying et leur compréhension de la planification du développement au niveau national et local.

Peu à peu, ces groupes prennent leur indépendance et entreprennent leurs propres actions de suivi et de plaidoyer.

- Un rôle de relais du plaidoyer au niveau national : les rapports de suivi sont compilés au niveau du District où ils sont discutés avec les parties prenantes puis au niveau national où UDN initie des actions de plaidoyer en direction du Gouvernement, des Parlementaires et des bailleurs de fonds. Ces actions de plaidoyer et lobbying au niveau national sont menées au sein d'un réseau qui réunit plus d'une dizaine d'OSC.

ATOUTS ET FAIBLESSES DE CETTE APPROCHE

PRINCIPAUX ATOUTS

- Reconnaissance de la dimension politique du suivi/évaluation budgétaire
- Empowerment des communautés : ancrage de la démocratie et de la culture de la citoyenneté
- Appropriation du processus de développement par les populations
- Pérennité de l'initiative.

PRINCIPALES FAIBLESSES

- Faible taux d'alphabétisation en Ouganda, comme obstacle majeur pour l'implication des communautés
- Difficulté de mettre à la disposition des communautés une information facilement exploitable

- Approche très coûteuse en temps et en moyens financiers, car nécessité d'un accompagnement rapproché des communautés à travers notamment la formation continue
- Cohérence parfois difficile entre les indicateurs développés au niveau des communautés et les préoccupations nationales, d'où la difficulté de faire le lien entre le suivi et le plaidoyer
- Risques de conflits personnalisés et de représailles, quand les membres du comité de suivi et les décideurs coupables de détournements appartiennent à la communauté.

III. LE SUIVI DU BUDGET SUR LE TERRAIN PAR : CIVIL SOCIETY FOR POVERTY REDUCTION (CSPR) EN ZAMBIE

QUI EST CSRP) ?

CSPR est un réseau qui s'est constitué en octobre 2000. Il regroupe, aujourd'hui, quarante trois (43) organisations de la SC au niveau national et quatre vingt sept (87) au niveau régional appartenant aux différentes familles (syndicats, organisations confessionnelles, associations) et travaillant dans différents secteurs d'activité (développement rural, santé, etc....).

En partenariat avec le Gouvernement et les autres parties prenantes, CSPR a décidé de mettre sur pied un système indépendant de suivi et d'évaluation des programmes de réduction de la pauvreté afin de :

- Evaluer l'impact du DSRP sur les bénéficiaires ciblés, principalement les populations pauvres
- Positionner les pauvres dans les programmes visant à les accompagner
- Mener la collecte et l'analyse de données qui viendraient compléter les efforts du Gouvernement en mettant l'accent sur des questions et/ou des secteurs que le Gouvernement néglige
- Effectuer un suivi des engagements du Gouvernement à lutter contre la pauvreté et à mettre en œuvre le DSRP à travers le suivi du budget et des dépenses.

FICHE ETUDE:

Suivi du budget de l'Etat par un réseau d'organisations intermédiaires

Afin de contrôler l'engagement du Gouvernement à mettre en œuvre le DSRP, CSPR a initié à partir de 2002 un système de suivi indépendant du budget de l'Etat

Ce système consiste à :

- Comparer les allocations proposées par le Gouvernement et les décaissements effectués
- Réaliser un suivi physico financier sur le terrain de l'exécution du budget dans les secteurs prioritaires.

Cadre 3: Citation d'un membre de CSPR

« Ce n'est pas suffisant de savoir combien a été alloué et débloqué pour un programme. Il est fondamental de faire un suivi et déterminer dans quelle mesure les fonds débloqués ont atteint les bénéficiaires et aussi connaître l'impact de ces efforts sur les conditions de vie des populations », Martin Matabishi, CSPR.

Le Réseau a choisi de suivre le secteur des infrastructures routières et ce dans un nombre restreint de Provinces pour des raisons de faisabilité et de moyens. SCPR a commencé le suivi dans quatre (04) Provinces la première année, cinq (05) la deuxième et six (06) aujourd'hui sur les neuf (09) Provinces que compte la Zambie. Le critère de choix des Provinces était celui de l'incidence de la pauvreté. Les Provinces dans lesquelles est effectué le suivi comptent parmi les plus pauvres du pays. Le suivi est effectué par les membres du Réseau. Au niveau national, les membres de CSPR collectent les données au niveau du Ministère des Finances et des Ministères sectoriels concernant:

- les allocations budgétaires
- les sommes effectivement débloquées et
- leur répartition au niveau des différents projets.

Dans chaque Province choisie, à partir des informations transmises par le secrétariat, les membres de CSPR constitués en coordination provinciale mènent des enquêtes auprès des délégations ministérielles et des Gouvernements locaux et visitent un échantillon de réalisation sur le terrain. En plus du secteur commun à toutes les Provinces (infrastructures routières), chaque Province choisit un deuxième secteur spécifique. Les secteurs qui font l'objet d'un suivi spécifique au niveau d'une Province sont les suivants: eau et assainissement, éducation, développement rural.

L'objectif de cette inspection sur le terrain est de déterminer s'il y a eu création de valeur par l'investissement réalisé sur fonds publics. Il est donc procédé au contrôle de la qualité de la réalisation, du respect de la procédure, du degré d'implication de la communauté, etc.... La collecte de ces informations se fait à partir d'un recoupage des différentes sources (délégations ministérielles, bénéficiaires, entrepreneurs...). Les OSC provinciales collaborent avec des experts du Ministère concerné pour vérifier le respect des normes de construction dans le cas des routes et des écoles.

IMPACTS MARQUANTS

- **Reconnaissance de la SC** comme interlocuteur légitime: les membres du Réseau CSPR sont de plus en plus souvent invités à participer aux discussions stratégiques avec le Gouvernement et les bailleurs de fonds dès qu'il s'agit de réduction de la pauvreté. La reconnaissance et la légitimité acquises auprès du Gouvernement, des bailleurs de fonds et des médias par CSPR rejaillissent sur la SC dans son ensemble.
- **Emergence d'un véritable débat public** sur la pauvreté: les actions de CSPR ont permis d'augmenter considérablement le niveau du débat public national sur les questions de pauvreté et sur la stratégie de lutte contre la pauvreté à promouvoir en Zambie.
- **Augmentation des allocations budgétaires:** de 2002 à 2005, les allocations et les décaissements effectués pour les

programmes du DSRP ont augmenté de manière régulière. Cette augmentation est davantage perceptible au niveau de l'évolution des sommes effectivement décaissées au profit des programmes de lutte contre la pauvreté: de 110, 1 millions de Kwacha (monnaie locale) en 2002 à 532,6 en 2004.

- **Amélioration de la transparence:** la transparence au niveau de la gestion des finances publiques s'est améliorée depuis que CSPR effectue un suivi physico financier des dépenses et des réalisations sur le terrain. Aujourd'hui, CSPR a davantage accès à l'information concernant l'exécution du budget.

ANALYSE

Une approche fondée sur la mise en réseau des OSC

La stratégie de ce type de suivi du processus budgétaire repose sur la mise en réseau d'acteurs appartenant aux différentes familles de la SC (organisations confessionnelles, syndicats, associations) implantées au niveau national et régional. CSPR est le fruit d'une alliance entre des OSC ayant des compétences et expertises diverses: alors que certaines sont spécialisées dans l'analyse des questions macro-économiques et le plaidoyer, d'autres sont spécialisées dans l'accompagnement des populations à la base dans des secteurs variés tels l'éducation, le développement rural... Cette alliance a permis un renforcement des capacités collectives et une émulation au sein de la SC, les OSC nationales jouant un rôle moteur dans la mobilisation des OSC provinciales sur le suivi du budget et du DSRP.

La coordination du Réseau joue un rôle de cheville ouvrière du mécanisme

- Un rôle de formation et d'accompagnement des OSC provinciales: elle organise sur une base continue la formation des personnes qui font le suivi. Il s'agit d'un aspect fondamental. Chargée de négocier des accords de partenariat avec les bailleurs de fonds, elle prend en charge les frais (transport...) des OSC provinciales et leur verse une indemnité

(motivation financière). La coordination remet à chaque OSC un guide des informations à collecter et un canevas pour la rédaction du rapport de suivi afin de garantir la cohérence globale et de pouvoir procéder à une analyse comparative.

- Un rôle de plaidoyer visant à influencer les politiques du Gouvernement dans le sens de la réduction de la pauvreté: ce plaidoyer est effectué à partir des résultats de suivi/évaluation qui sont présentés et discutés à des tables rondes avec le Gouvernement et les différentes parties prenantes. En termes de stratégie, CSPR a développé des liens spécifiques avec les médias et vise à établir des partenariats avec les Parlementaires.

ATOUPS ET DIFFICULTES DE CETTE APPROCHE

Principaux atouts

- Constitution d'un réseau national de la SC se positionnant comme interlocuteur des pouvoirs publics
- Renforcement des capacités des OSC intermédiaires par les OSC nationales
- Qualité des résultats du fait de l'implication dans le suivi d'OSC intermédiaires disposant d'une expérience et d'une proximité avec les communautés à la base
- Facilité d'effectuer des analyses comparatives à portée nationale, du fait de la cohérence des résultats au niveau des différentes Provinces (même secteur, mêmes indicateurs)
- Approche relativement économique en termes de moyens financiers et humains.

Principales faiblesses

- Faible appropriation du processus par les communautés qui sont essentiellement des fournisseurs d'informations et des bénéficiaires et non des acteurs à part entière dans le processus
- Faible empowerment des communautés et faible ancrage de la culture de la citoyenneté
- Pérennité de l'initiative.

MODULE VI : CONNAISSANCES BASIQUES DE L'ANALYSE BUDGETAIRE

OBJECTIFS

1. Découvrir le genre de questions qu'on peut aborder grâce à l'analyse budgétaire
2. Apprendre à calculer le pourcentage donné en matière de priorité à un domaine spécifique du budget
3. Découvrir comment comparer les changements, en matière de dépense, d'une année à l'autre
4. Apprendre à convertir les montants budgétaires des termes nominaux en termes réels
5. Acquérir les connaissances nécessaires pour calculer les taux réels de croissance et les taux moyens de croissance annuels

Ce module apprend à examiner et interroger les budgets gouvernementaux depuis différentes perspectives. Ces acquis aideront à poser et répondre le genre de questions ci-après concernant un budget donné.

Tableau 7: Genre de questions à poser pour l'analyse d'un budget

Cibles	Questions clés	L'analyse permettra de :
Vous pouvez poser des questions concernant la PRIORITE	Dans ce domaine, comment le budget agit-il comparé aux ressources dépensées pour d'autres secteurs?	• Déterminer si le Gouvernement grâce à ses budgets donne la place aux priorités • Evaluer si oui ou non les priorités budgétaires sont conformes aux promesses et aux engagements politiques du

		Gouvernement
Vous pouvez poser des questions concernant la SUFFISANCE	Quel montant alloue-t-on à ce secteur ?	• Vérifier si l'allocation du Gouvernement est suffisante • Vérifier si les allocations du Gouvernement tiennent compte de l'inflation
Vous pouvez poser des questions concernant la PROGRESSION	Dans ce domaine, la budgétisation du Gouvernement progresse-t-elle avec le temps?	• Contrôler si avec le temps le Gouvernement change ses priorités
Vous pouvez poser des questions concernant l' EQUITE	Les ressources sont elles allouées/dépensées de manière juste?	• Evaluer si les budgets gouvernementaux sont discriminatoires

Les questions que vous poserez devront être plus précises selon que vous abordez tel ou tel budget; vous pouvez analyser les allocations et/ou dépenses:

- Par secteur social comme la santé, le développement social, etc.....
- Par groupe de personnes comme les enfants, les handicapés....
- Par programmes gouvernementaux comme l'éducation des adultes, l'accès à l'eau potable, etc.
- Par sujet comme la sécurité alimentaire, le VIH/SIDA, etc.
- En utilisant des documents politiques comme points de références, exemples: DSRP, OMD, etc....

TECHNIQUE 1: CALCULER LA PART DU BUDGET TOTAL

Cette technique permet de déterminer la priorité que le Gouvernement accorde à un certain domaine du budget. Elle permet de comparer les allocations à travers les Départements et les programmes.

La formule est la suivante:

$$\frac{\text{Montant alloué}}{\text{Montant du budget total}} \times 100$$

Utilisez la formule pour répondre aux questions ci-après:

- Quel pourcentage du budget total est alloué à l'Education?
- Quelle part du budget pour la santé est-elle dépensée pour le droit aux soins médicaux fondamentaux?
- Quelle est la part du budget pour le développement social est destinée au personnel?

TECHNIQUE 2 : IDENTIFIER LES TENDANCES DES ALLOCATIONS BUDGETAIRES

Cette technique est une extension de la première; elle permet de comparer la part allouée aux départements spécifiques, aux programmes et ainsi de suite durant différentes années fiscales.

Exemple:

En 2004, _____% du budget total du pays a été alloué au Département de l'Education

En 2003, le Département de l'Education a reçu _____% du budget du pays.

Le Gouvernement accorde-t-il plus ou moins de priorité à l'Education?

Exemple: 2004: 34%
2003: 25%?

TECHNIQUE 3 : CONVERTIR LES ALLOCATIONS NOMINALES EN MONTANTS REELS

Les chiffres budgétaires sont en général retranscrits en des termes nominaux donc ne prennent pas en compte l'inflation. Une somme d'argent donnée ne permet pas d'acheter aujourd'hui ce qu'on achetait il y a quelques années. Ceci est dû aux effets de l'inflation, inflation qui fait référence à l'augmentation des prix et qui est représentative de l'ensemble de l'économie. A cause de l'inflation, la valeur du pouvoir réel ou du pouvoir d'achat diminue. On utilise les termes nominaux ou réels pour faire la distinction entre la simple valeur de l'argent et la valeur du pouvoir d'achat.

Lorsqu'on effectue une analyse budgétaire, il n'est pas très utile de comparer les montants nominaux d'une année sur l'autre car cela ne reflètera pas la façon dont le pouvoir d'achat des montants a dévalué avec le temps. A titre d'exemple, si le taux d'augmentation des allocations budgétaires est inférieur à celui de l'inflation, cela ne représente pas vraiment une augmentation. Aussi, pour mieux comparer les allocations d'année en année, les montants nominaux doivent être convertis en montants réels.

On annule les effets de l'inflation en divisant le montant nominal par un coefficient d'actualisation. En termes basiques, un coefficient d'actualisation est un ratio du montant de l'augmentation des prix généraux au fil du temps. Une fois que la valeur nominale a été exprimée en valeur constante (ou ajustée par rapport à l'inflation), celle-ci devient une valeur réelle. Après avoir calculé la valeur réelle d'une allocation, on est alors en mesure de la comparer avec d'autres allocations réelles sur plusieurs années fiscales.

La formule utilisée est la suivante:

$$\text{Valeur réelle} = \frac{\text{Valeur nominale}}{\text{Coefficient d'actualisation}}$$

Le tableau ci-après donne un exemple de la façon avec laquelle les montants nominaux sont convertis en montants réels, en utilisant un coefficient d'actualisation.

**Tableau 8 : Dépenses pour les écoles consacrées aux apprenants
ayant des besoins spécifiques en matière d'éducation**

R,000	Réelles	Prévues réelles	Budget	MTEF*	
	2003	2004	2005	2006	2007
Nominales	263811	276108	293076	307378	322111
Coefficient d'actualisation	0.936	1	1.056	1.106688	1.156489
Réelles	281849	276108	277534	277746	278525

** MTEF : Structure de la Dépense sur le Moyen terme*

Dans l'absolu, tous les budgets devraient être publiés avec des coefficients d'actualisation. Nous devons donc être capables de calculer le coefficient d'actualisation à partir du taux d'inflation qui lui est disponible.

Tableau 9 : Comment calculer le coefficient d'actualisation ?

	2003	2004	2005	2006	2007
Taux d'inflation	8%	7%	6%	9%	11%
Coefficient d'actualisation	1	1.07	1.13	1.23	?

Calculer le coefficient d'actualisation pour :

$$\begin{aligned}
 2004 &= 1 \times (1 + 7 : 100) \\
 &= 1 \times (1.07) \\
 &= 1.07
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 2005 &= 1.07 \times (1 + 6 : 100) \\
 &= 1.07 \times (1.06) \\
 &= 1.13
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 2006 &= 1.13 \times (1 + 9 : 100) \\
 &= 1.13 \times (1.09) \\
 &= 1.13
 \end{aligned}$$

2007 ?

Tableau 10 : Dans le tableau ci-dessous, convertir les chiffres d'inflation en coefficients d'actualisation

	2003	2004	2005
Inflation	9%	14%	7%
Coefficient d'actualisation			

Tableau 11 : Utiliser maintenant les coefficients d'actualisation pour convertir les valeurs nominales en valeurs réelles

	2003 Nominal	2003 Réel	2004 Nominal	2004 Réel	2005 Nominal (Prévision)	2005 Réel (Prévision)
Education	345 908		450 900		475 000	
Santé	120 000		132 000		139 000	
Développement social	97 000		87 000		100 000	
Habitat	67 000		90 000		89 000	

TECHNIQUE 4 : CALCULEZ LES TAUX REELS DE CROISSANCE

Cette technique permet de calculer s'il y a eu une croissance réelle ou une diminution des taux de croissance dans les allocations budgétaires d'une année fiscale à l'autre. Il faut utiliser les montants réels pour calculer les taux réels de croissance

Pour calculer le taux réel de croissance, il faut soustraire le montant réel de l'année 1 du montant réel de l'année 2 et diviser par le montant réel de l'année 1. Multiplier ensuite par 100. La réponse correspond au taux réel de croissance pour une année donnée.

La formule est la suivante :

$$\text{Taux réel de croissance} = \frac{\text{année 2} - \text{année 1}}{\text{Année 1}} \times 100$$

Tableau 12 : Dépenses pour les écoles consacrées aux apprenants ayant des besoins spécifiques en matière d'éducation.

	2003 Réal	2004 Prévu réel	2005 Budget	2006 MTEF	2007 MTEF
Montant réel	281849	276108	277534	277746	278525
Taux réel de croissance	-	- 2.08%	0.5%	0.1%	?

Le taux réel de croissance pour la période 2004 à 2005 :

$$\frac{277524 - 276108}{276108} \times 100 = 0.5 \%$$

Calculez le taux réel pour la période 2006 à 2007 :

TECHNIQUE 5 : CALCULEZ LES TAUX ANNUELS MOYENS DE CROISSANCE

Le taux annuel moyen de croissance sur le moyen terme

$$= \frac{\text{année 1} + \text{année 2} + \text{année 3}}{3}$$

$$= \frac{0.5 + 0.1 + 0.3}{3} = 0.29 \%$$

Utilisez les données dans le tableau pour calculer le taux annuel moyen de croissance pour la période 2004 à 2006.

CONCLUSION

Ce document qui se veut un outil pédagogique, est une contribution de PREGESCO Afrique Centrale, qui entend populariser et démystifier l'exercice budgétaire dans les pays membres de la CEEAC. Le présent opuscule résume en langage que nous voulons clair et accessible, les principaux concepts, préoccupations et questions entourant le processus budgétaire.

Les destinataires de ce document, qui offre des conditions d'une participation efficace dans ce qui a trait aux questions budgétaires, sont les OSC d'Afrique Centrale. Il a pour ambition d'aider à comprendre et à maîtriser les mécanismes d'élaboration du budget de l'Etat, une nécessité pour tout citoyen ou organisation désireuse de contribuer au changement social dans son pays.

Nous constatons que dans certains pays d'Afrique, des organisations de la Société civile ont mis au point et appliqué diverses approches, selon leurs objectifs, leurs intérêts, leur capacité et leur cadre opérationnel pour s'impliquer dans le suivi des politiques publiques. Ce document contient quelques études de cas de suivi budgétaire en Afrique de l'Ouest et en Afrique Australe. Ces cas nous interpellent, nous habitants de l'Afrique Centrale, qui continuons à considérer l'exercice budgétaire comme un exercice technique dont seuls les experts peuvent comprendre les tenants et les aboutissants. Les expériences présentées dans ce document montrent que la Société civile en Afrique est capable d'influer sur la qualité des résultats des politiques publiques. D'aucuns verront que ces expériences proviennent toutes de l'Afrique anglophone et que les OSC d'Afrique Centrale francophone ne sont pas capables de tels succès. Il existe aussi en Afrique Centrale des expériences toutes aussi probantes. En effet, afin de se positionner comme interlocuteur légitime des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds et d'avoir suffisamment de poids pour influencer les décideurs, certaines organisations issues de différentes familles d'acteurs de la SC (ONG, associations, syndicats, organisations confessionnelles) se sont constituées en réseau, le Réseau National de suivi indépendant des politiques publiques et des stratégies de coopération. C'est au Cameroun et ce Réseau porte le nom de Dynamique Citoyenne (DC).

Au cours de sa première année d'existence, Dynamique Citoyenne a procédé au renforcement des capacités des organisations membres au suivi des politiques publiques notamment budgétaire. La formation des membres du Réseau est accompagnée de la structuration de celui-ci et son implantation dans les dix Régions administratives du pays.

En 2006, le Réseau a effectué un suivi physico- financier de l'exécution du budget de l'Etat dans le secteur de l'Education. Les résultats de l'enquête menée ont fait l'objet de débat public auquel étaient conviés les fonctionnaires du Ministère des Finances et les Parlementaires. Des copies du rapport sont remises au Premier Ministre.

Dynamique citoyenne chaque année, depuis 2006, analyse le budget de l'Etat et ses observations sont portées à l'attention des Elus du peuple et au Gouvernement. L'organisation des dîners parlementaires est une des stratégies du Réseau pour présenter aux Parlementaires les observations faites suite à l'analyse du budget.

Nous pensons donc que pour les OSC d'Afrique Centrale, le temps est venu d'agir ; elles doivent jouer un rôle de premier plan dans la vie politique nationale ; elles doivent militer fort pour exercer une influence sur la politique et réaliser des améliorations dans la mise en œuvre des réformes sociales. Les droits s'acquièrent puisqu'ils supposent l'abandon de certains privilèges par les pouvoirs publics en place.

BIBLIOGRAPHIE

ANONYME, Le contrôle citoyen de l'action publique : une introduction au concept et son application, Reiner Forster Groupe « Participation en engagement civique », Washington, Banque Mondiale, Septembre 2004

ANONYME, Manuel pratique sur le processus budgétaire au Cameroun, Dynamique Citoyenne – Réseau de suivi indépendant des politiques publiques et des stratégies de coopération- en partenariat avec Deutscher Entwicklungsdienst (ded) et PADDL-GTZ, Novembre 2006

ANONYME, Manuel de formation sur le suivi budgétaire, Ateliers provinciaux de structuration et de formation sur le suivi budgétaire, Dynamique Citoyenne – Réseau de suivi indépendant des politiques publiques et des stratégies de coopération- Septembre 2006.

ANONYME, Mise en orbite de Dynamique Citoyenne : d'Ombé II au 1^{er} Conseil National, Dynamique Citoyenne, Mai 2007

ENAMA Jean Didier, NTEP Rigobert, PHOUET FOE Maurice Angelo, Suivi physico-financier des dépenses publiques du secteur Education exercice 2004, Dynamique Citoyenne, Coordination nationale. Rapport National de l'enquête, Juillet 2007.

LEN VERWEY&MARRITT CLAASSENS, Introduction à l'analyse budgétaire appliquée, Manuel de formation, Pretoria, Idasa, Projet pour le Budget de l'Afrique, Service d'Information sur le Budget, Juin 2005

TSHIONZA MATA Georges, Rôle de la Société Civile dans le suivi du budget public, Kinshasa, Décembre 2008.

