**Note sur l’Etat de la transparence budgétaire
en Afrique centrale**

**Juillet 2017**

Quentin Gouzien

**Introduction**

Il est aujourd’hui reconnu que la transparence budgétaire permet de tenir les gouvernements responsables de la gestion des fonds publics et de faciliter l’atteinte des résultats de développement. Des études récentes montrent les nombreux avantages de la transparence budgétaire, notamment son impact sur la crédibilité du budget[[1]](#footnote-1). Ainsi, les organisations internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI), le Programme d’examen des dépenses publiques et d’évaluation de la responsabilité financière (PEFA), programme multipartenarial dont le secrétariat est hébergé par la Banque mondiale, et l’Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), soutiennent les efforts de transparence budgétaire. En Afrique centrale, les directives de la CEMAC définissant le cadre harmonisé de gestion des finances publiques, qui doivent être transposées par les Etats membres de la CEMAC avant le 31 décembre 2017 et mises en œuvre progressivement, s’inspirent notamment des normes internationales en matière de finances publiques.

En effet, la production et la publication d’informations budgétaires sur internet sont prévues dans les directives de la CEMAC, notamment à la section VII de la directive portant code de transparence : « L’information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers est organisée dans un souci de pédagogie et d’objectivité » ; «L’ensemble des informations et documents relatifs aux finances publiques mentionnées dans le présent code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques sont publiés par les institutions compétences sur leur site internet dès qu’ils sont disponibles ». Le soin de la définition du calendrier est laissé aux pays.

[International Budget Partnership](http://www.internationalbudget.org/) dirige une enquête sur le budget ouvert environ tous les deux ans. Les résultats de la dernière enquête ont été publiés en 2015. Avant la publication de ceux de la prochaine enquête, [une mise à jour a été effectuée en 2016 et a été publiée en avril 2017](http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/update/). Celle-ci permet de savoir si 8 documents budgétaires ont été accessibles au public dans un délai conforme aux standards internationaux. 3 Etats membres de la CEMAC sur 6 sont inclus dans cette enquête, ainsi que les deux autres pays d’Afrique centrale, la République démocratique du Congo (RDC) et la République démocratique de Sao Tomé et Principe. Ces pays étaient également inclus dans l’enquête de 2015.

Cette note présente dans un premier temps la situation récente de la publication des documents budgétaires dans les pays étudiés. Elle analyse ensuite l’évolution de la transparence budgétaire depuis 2008 et l’évolution récente de la publication des documents budgétaires. Elle précise enfin les informations disponibles dans les documents publiés, au regard des normes internationales.

**Résumé**

**Cette note s’appuie sur l’enquête sur le budget ouvert 2015 et les données mises à jour en 2016 par International Budget Partnership pour analyser la transparence budgétaire en Afrique centrale. Les résultats montrent que la majorité des documents budgétaires ne sont pas publiés. Malgré une progression importante à long terme, la publication des documents n’a globalement pas progressé en 2016 et le statut de publication des documents a été volatile et versatile. Pourtant, la majorité des documents non publiés sont déjà produits par les administrations.**

**Par ailleurs, quand les projets de budget sont publics, les informations qu’ils contiennent restent insuffisantes pour permettre au public non initié et à la société civile de bien comprendre l’utilisation des fonds publics. Au moment de l’enquête de 2015, seul le Cameroun présentait des données sur la performance attendue des politiques publiques. De même, les rapports d’exécution du budget qui sont publiés apportent un certain nombre d’informations mais restent en deça des normes permettant à la société civile d’être informée sur les dépenses effectivement réalisées.**

1. **Publication des documents budgétaires en 2016 en Afrique centrale**

Tableau 1 : Etat de publication des principaux documents budgétaires en 2016

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Document / Pays | Cameroun | Guinée Equatoriale | RDC | Sao Tomé | Tchad |
| Rapport préalable au budget |  |  |  |  |  |
| Projet de budget de l’exécutif |  |  |  |  |  |
| Budget approuvé |  |  |  |  |  |
| Budget citoyen |  |  |  |  |  |
| Rapport d’exécution en cours  |  |  |  |  |  |
| Revue de milieu d’année |  |  |  |  |  |
| Rapport de fin d’année | Publié mais pas en ligne |  |  |  |  |
| Rapport d’audit des comptes |  |  |  |  |  |

Source : Données d’International Budget Partnership

Légende

|  |  |
| --- | --- |
|  | Accessible au public, dans un délai conforme aux standards internationaux |
|  | Accessible au public, publié en retard |
|  | Produit pour usage interne |
|  | Non produit |

**La majorité des documents budgétaire de référence ne sont pas publiés**, contrairement à la zone UEMOA(voir Graphique 1 plus bas). En effet, seulement 30% des huit documents budgétaires clés sont accessibles au public gratuitement sur internet, dans un délai conforme aux standards internationaux[[2]](#footnote-2), pour les cinq pays inclus dans l’enquête. Le budget approuvé par le parlement est public dans tous les pays, à l’exception de la Guinée Equatoriale. Une recherche complémentaire montre qu’il est également disponible pour le Congo, en revanche seul le budget de l’année 2015 est disponible sur les sites officiels au Gabon. Le budget de Centrafrique n’apparaît pas sur les sites officiels mais il est publié dans les médias. Il faut noter que des versions simplifiées de ces documents, destinées aux citoyens, sont publiées en RDC et avec retard au Tchad.

Les autres documents budgétaires sont peu publiés : le rapport préalable au budget est public au Cameroun et en RDC, le projet de budget en RDC et en République démocratique de Sao Tomé et Principe, des rapports d’exécution en cours d’année sont disponibles en RDC, à Sao Tomé et Principe et avec retard au Tchad, le rapport de fin d’année n’est disponible sur internet qu’au Tchad. Aucun pays ne publie le rapport d’audit des comptes sur l’exécution du budget réalisés par les Institutions Supérieures de Contrôle. Cette situation ne permet pas à la société civile de contrôler l’exécution du budget.

Plusieurs pays se distinguent :

-la RDC est le pays d’Afrique centrale qui publie le plus de documents (5 documents sur 8) ;

-le Cameroun et le Tchad publient chacun des 4 documents, mais la moitié sans respectent pas les standards de délai ;

-la Guinée Equatoriale n’en publie aucun ;

Pour les trois pays qui ne sont pas inclus dans l’enquête (Gabon, Congo et Centrafrique), seul le budget approuvé est facilement accessible en ligne.

1. **Evolution de la transparence budgétaire à court et moyen terme**

Tableau 2 : Evolution de l’indice de budget ouvert (OBI) (colonnes de gauche gras) et du nombre de documents budgétaire publiés (colonnes de droite)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Cameroun | RDC | Sao Tomé | Tchad | Guinée Equa. |
| 2008 | **5** | 3 | **1** | 1 | **1** | 1 | N/A | N/A | **0** | 0 |
| 2010 | **2** | 2 | **6** | 3 | **0** | 1 | **0** | 1 | **0** | 0 |
| 2012 | **10** | 4 | **18** | 3 | **29** | 3 | **3** | 1 | **0** | 0 |
| 2015 | **44** | 4 | **39** | 5 | **29** | 3 | **4** | 1 | **4** | 1 |

Source : [International Budget Parnership](http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/)

Lecture : En 2008, l’indice de budget ouvert (OBI) du Cameroun était de 5 sur une échelle de 0 (moins bon score) à 100 (meilleur score) et le nombre de documents budgétaire publiés étaient de 3 sur 8.

L’enquête sur le budget ouvert permet d’apprécier l’évolution de la transparence budgétaire depuis 2008, à un rythme biannuel. L’indice sur le budget ouvert (OBI pour Open budget index en anglais) mesure la transparence sur une échelle de 0 (aucune transparence) à 100 (forte transparence), à partir d’un questionnaire d’une centaine de questions dont environ la moitié porte sur le projet de budget et l’autre moitié sur les 7 autres documents budgétaires.

**L’évolution sur 7 ans entre 2008 et 2015 montre une progression significative de l’indice en Afrique centrale** : partant d’une situation où un seul document par pays était publié (à l’exception du Cameroun) et où l’information budgétaire était quasiment inexistante, l’indice sur le budget ouvert est passé en moyenne de 2 à 24. Cette progression s’explique en partie par l’augmentation du nombre de documents publiés par le Cameroun, la RDC et Sao Tomé et Principe, et par l’amélioration des informations disponibles. En revanche, la transparence est restée presque nulle au Tchad et en Guinée Equatoriale.

**La transparence budgétaire reste insuffisante pour fournir au public le niveau d’information permettant une compréhension significative du budget** : un score supérieur à 60 est considéré comme conforme aux normes internationales pour les informations budgétaires essentielles et les informations budgétaires peuvent donc être qualifiées de suffisantes[[3]](#footnote-3).

Le Cameroun est le seul pays à atteindre quasiment la moyenne observée pour les 102 pays évalués en 2015 qui est de 45. Cette forte progression entre 2012 et 2015 s’explique par la publication du projet de budget qui contient des informations déjà globalement suffisantes au regard des normes (score de 64 pour ce document) et dans une moindre mesure par une plus grande exhaustivité des autres documents budgétaires publiés, malgré un recul sur la publication des rapports d’exécution.

La RDC atteint un score relativement proche de 39, en publiant un document de plus que le Cameroun et en améliorant l’exhaustivité du projet de budget et du budget approuvé, mais le projet de budget n’est pas encore conforme aux normes de transparence (score de 51 pour ce document).

Malgré un effort sur le contenu des documents publiés, Sao Tomé et Principe a stagné au score de 29 car les informations disponibles dans le projet de budget restent insuffisantes (score de 45 pour ce document) et les rapports d’exécution ne sont plus publiés.

Graphique 1 : Répartition des documents par statut de publication (nombre de document et pourcentage)

**Même si le nombre de documents budgétaires publiés a plus que doublé par rapport à 2008, celui-ci a diminué entre 2015 et 2016 : 12 documents sont publiés dans un délai conforme aux normes internationales en 2016** (30% du total), soit 2 documents de moins qu’en 2015. Ce chiffre consolidé masque une forte volatilité :2 documents sont devenus publics mais 4 autres ne le sont plus en 2016, dont 2 pour le Cameroun (même si l’un de ces documents reste accessible hors ligne).

A l’inverse, 5 documents qui étaient produits à usage interne ne le sont plus alors que 8 documents le sont devenus, portant à 16 le nombre de documents produits en interne en 2016 (soit 40% du total). Enfin, le nombre de documents non produits est passé de 10 à 8 (soit 20% du total). Cela signifie que la transparence budgétaire peut être fortement améliorée sans même produire de nouveaux documents, 80% de l’ensemble des documents et la majorité des documents non publiés étant déjà produits en 2015. Ainsi la Guinée Equatoriale produit déjà 6 documents sur 8 sans en publier aucun.

16 documents (soit 40%) ont changé de statut de publication entre 2015 et 2016. Cela montre le problème de la volatilité de la transparence budgétaire dans la région : la publication d’un document budgétaire une année ne garantit pas sa publication l’année suivante. Les causes peuvent être multiples : instabilité politique, absence de cadre juridique, manque de compétences des nouvelles équipes en charge de la production des documents budgétaires.

Ces résultats préliminaires de l’enquête sur le budget ouvert n’ont porté que sur le statut de publication des documents et non sur leur contenu. Le prochain rapport de l’enquête sur le budget ouvert informera également du contenu des documents en 2016. Néanmoins, le dernier rapport de l’Enquête sur le budget ouvert 2015 nous informe en détail sur l’information budgétaire qui était disponible pour l’année budgétaire 2014.

1. **Les informations disponibles dans les documents budgétaires publiés**

L’enquête sur le budget ouvert 2015 nous permet de connaitre le détail des informations présentées dans les documents disponibles au public, en particulier pour le projet de budget qui est le document le plus important pour la transparence budgétaire. Ce document était alors public dans 3 pays d’Afrique centrale inclus dans l’enquête : le Cameroun, la République démocratique du Congo et Sao Tomé et Principe. A élargir éventuellement au Congo et Gabon

**3.1 Informations disponibles dans le projet de budget**

**Des informations sur les principales hypothèses macroéconomiques** (PIB nominal, croissance du PIB réel, inflation et taux d’intérêt) **sur lesquelles reposent les projections budgétaires sont disponibles** (au Cameroun et à Sao Tomé et Principe), mais ne sont pas accompagnées d’analyse indiquant le niveau de sensibilité des projections budgétaires par rapport à une modification des principales variables. Or les budgets des pays d’Afrique centrale sont fortement impactés par les cours des matières premières. Il est donc important de savoir dans quelle mesure le budget devra être modifié en cas d’évolution des prix par rapport aux estimations initiales.

**Dans les trois pays étudiés, le projet de budget présente les dépenses selon les trois classifications classiques** (administrative, fonctionnelle et économique) et par programmes[[4]](#footnote-4), et les recettes fiscales et non fiscales décomposées par source. Ces décompositions permettent de faciliter l’analyse du budget. Les prévisions de recettes sont présentées par catégorie, pour une période pluriannuelle (au Cameroun et à Sao Tomé et Principe), ainsi que les recettes réalisées par catégorie pour plusieurs années antérieures à l’année budgétaire. Toutefois, les prévisions de dépenses présentées pour une période pluriannuelle sont seulement décomposées selon la classification économique, et les dépenses exécutées pour les années antérieures ne sont pas décomposées selon la classification fonctionnelle ou par programme (sauf en partie en RDC).

**Or la société civile peut également s’intéresser à d’autres types de décomposition du budget**, notamment par sexe, par âge, par revenu ou par région, afin d’illustrer l’impact des politiques sur différentes populations. Seul Sao Tomé et Principe présente une décomposition par région. Le Cameroun et Sao Tomé et Principe soulignent également les politiques qui bénéficient en particulier aux populations les plus pauvres. Pour que les citoyens et la société civile puisse comprendre à quoi sert le budget et contrôler les politiques publiques, il est également important que le budget soit lié aux objectifs politiques et que des données non financières sur la performance des politiques publiques soient présentées. Si la RDC et Sao Tomé et Principe dans une moindre mesure présentent des informations sur le lien entre les objectifs politiques et le budget, seul le Cameroun souligne ce lien sur une période pluriannuelle et présente des données sur les objectifs de performance, résultats et intrants non financiers. En effet, le Cameroun est le seul pays de la zone à avoir basculé en budget de programme (du moins au moment de l’enquête 2015). Le Gabon l’a suivi mais n’a pas publié de budget en ligne depuis celui de 2015.

**La plupart des gouvernements ont recours à des pratiques budgétaires qui peuvent remettre en cause l’exhaustivité du budget**, et donc les principes budgétaires d’unité et d’universalité du budget. Ils doivent alors présenter des informations supplémentaires**. Certaines de ces données sont publiées mais restent très incomplètes**. Seul le Cameroun présente des informations précises sur les fonds extrabudgétaires. Or ces fonds existent notamment pour rassembler les recettes des ventes d’hydrocarbures et de matières premières, ce qui constituent des montants importants dans les pays d’Afrique centrale. Néanmoins, le Cameroun et la RDC publient également des estimations des recettes affectées à des fonds particuliers. Des données sur les fonds des bailleurs sont présentées mais ne sont pas exhaustives, alors qu’ils représentent une part significative du budget de l’Etat en Afrique centrale.

Des estimations de l’ensemble des transferts budgétaires du gouvernement central aux autres niveaux de gouvernements sont fournies en RDC et à Sao Tomé et Principe, de même que les transferts aux entreprises publiques en RDC et au Cameroun. Aucun pays étudié ne présente de données sur les activités quasi-budgétaires, tels que des taux d’intérêt ou prix inférieurs à ceux du marché, et sur les dépenses fiscales qui sont des dérogations par rapport au régime fiscal de référence et dont l’impact sur le budget est comparable à des dépenses budgétaires.

**Au-delà des données budgétaires, il est également intéressant de connaitre la comptabilité générale de l’Etat**, notamment sa position financière pour connaitre les risques financiers qui peuvent affecter le budget de l’Etat. L’enquête sur le budget ouvert analyse la transparence de l’Etat sur cinq types d’information : les avoirs financiers, les avoirs non financiers (comme le patrimoine de l’Etat), les arriérés de paiements, les passifs contingents (garanties ou engagements d’assurance qui exposent le gouvernement) et les passifs futurs à long terme (par exemple les allocations retraites). Aucune de ces informations ne sont publiées, à l’exception des arriérés de paiements au Cameroun et en RDC.

Des éléments sur la dette (encours total de la dette en fin d’année budgétaire, montant des nouveaux emprunts requis, paiement des intérêts pour l’année budgétaire) sont présentés, ce qui explique comment le déficit budgétaire est financé et montre le coût pour les générations futures, mais seul le Cameroun fourni la composition précise de la dette (taux d’intérêt, profil de maturité, nature externe ou interne). Ces informations indiquent quels sont les risques associés à la dette.

**3.2 Informations disponibles dans le rapport préalable au budget**

Ce rapport présente les orientations de la politique économique et budgétaire de l’exécutif et permet d’ouvrir le débat sur le budget de la prochaine année budgétaire avant la présentation du projet de budget, quand les arbitrages budgétaires ne sont pas encore définitifs. Seuls le Cameroun et la RDC rendait public un tel document pour l’année 2014.

Au Cameroun, le document présente les principales hypothèses économiques, les politiques et priorités en matière de dépenses et les dépenses totales, mais pas pour une période pluriannuelle. Les recettes totales et les données sur la dette et les nouveaux emprunts n’apparaissent pas. En RDC, le document présente également les dépenses pour une période pluriannuelle, les recettes totales et les prêts. Il est donc globalement conforme aux normes.

**3.3 Informations disponibles dans les rapports d’exécution du budget**

Les rapports d’exécution permettent de contrôler si les dépenses et recettes ont été exécutées comme prévus par le budget, de façon annuelle, semestrielle ou trimestrielle (voire mensuelle). Seuls deux types de rapports d’exécution étaient publics pour l’année budgétaire 2014 : le rapport d’exécution en milieu d’année en RDC et le rapport de fin d’année au Cameroun. Le premier en RDC présente les dépenses exécutées, décomposées selon les classifications économique, fonctionnelle, administrative et par programmes. Elles sont comparées aux crédits votés (la limite des dépenses autorisées par le Parlement) et aux crédits effectivement reçus. En revanche, le document ne présente pas les recettes réalisées. L’encours total de la dette et les intérêts payés sont présentés, mais pas les nouveaux emprunts et le profil de maturité de la dette.

Au Cameroun, le « rapport de fin d’année » (la loi de règlement) présente les dépenses exécutées selon les trois catégories classiques de dépenses, les recettes réalisées par catégorie et source, ainsi que la dette et les nouveaux emprunts. Les écarts par rapport aux niveaux approuvés sont soulignés. Toutefois, ne sont pas présentées les différences entre les prévisions macroéconomiques et les résultats réels, entre les estimations et réalisations sur les intrants et les résultats, ou encore sur les dépenses bénéficiant aux plus pauvres, qui sont pourtant présentés dans le budget. Les différences entre les estimations originelles des fonds extrabudgétaires et les résultats ne sont pas non plus présentées.

**Conclusion**

En Afrique centrale, la majorité des documents budgétaires clés ne sont pas publiés. S’il est possible de se procurer la plupart des lois de finances ou projet de lois de finances en ligne, rares sont les rapports publiés sur l’exécution budgétaire. La publication des documents n’a globalement pas progressé en 2016 et le statut de publication des documents reste volatile.

Malgré ces constats peu encourageants, il existe quelques raisons de rester optimiste : d’une part, la transparence budgétaire a progressé rapidement dans plusieurs pays au cours des dix dernières années, il n’y a donc pas de fatalité en la matière. D’autre part, la majorité des documents non publiés sont déjà produits par les administrations. Cela signifie que ces dernières ont déjà les capacités pour présenter un minimum d’information, même si la volonté politique manque. La communauté internationale, les organisations internationales dont font parties ces pays et la société civile doivent donc exiger la publication des informations budgétaires et rester vigilants pour limiter la volatilité de la transparence budgétaire.

Par ailleurs, quand elles sont publiées, ces informations contenues dans les budgets et les rapports d’exécution restent insuffisantes pour permettre au public de bien comprendre l’utilisation des fonds publics et d’être informés des dépenses effectivement réalisées. Cela souligne l’intérêt du passage au budget de programme, qui permet de montrer à quoi sert le budget et quelles sont les politiques publiques qu’il soutient, à la différence du simple budget de moyen. Cette réforme, déjà mise en place au Cameroun et plus récemment au Gabon, doit s’étendre aux autres pays de la CEMAC. Quand des documents sont disponibles, la société civile doit donc également encourager l’exécutif à améliorer l’exhaustivité des informations budgétaires. Elle doit également utiliser les informations disponibles pour analyser le budget et son exécution, afin de démontrer l’intérêt de la transparence budgétaire.

1. Sarr, B (2015) « Credibility and Reliability of Gouvernment Budgets : Does Fiscal Transparence matter ? », International Budget Parnership, Washington DC [↑](#footnote-ref-1)
2. Les standards retenus par l’enquête sur le budget ouvert sont les suivants :

-rapport préalable au budget disponible au moins un mois avant que le projet de budget soit déposé au Parlement ;

-projet de budget disponible au moins avant l’approbation du budget par le Parlement ;

-budget approuvé disponible moins de trois mois après son approbation par le Parlement ;

-budget citoyen disponible dans les mêmes délais que le document auquel il correspond ;

-rapport d’exécution en cours d’année disponible dans les trois mois suivant la période couverte ;

-rapport en milieu d’année disponible moins de trois mois après le milieu de l’année budgétaire ;

-rapport de fin d’année disponible dans les douze mois suivant la fin de l’année budgétaire ;

-rapport d’audit disponible dans les dix-huit mois suivant la fin de l’année budgétaire.

Les documents doivent être disponibles gratuitement en ligne sur un site officiel. [↑](#footnote-ref-2)
3. Babacar Sarr and Joel Friedman « The Road to 61, Achieving Sufficient Levels of Budget Transparency », Juillet 2016, International Budget Partnership, Washington DC [↑](#footnote-ref-3)
4. Ici, la notion de « programme » ne fait pas référence au budget de programme, mais à tout regroupement inférieur au niveau ministériel [↑](#footnote-ref-4)