

ENQUÊTE SUR  
LE BUDGET  
OUVERT  
2021

8<sup>e</sup>  
ÉDITION

# Afrique francophone

# Remerciements

**Auteurs:** Charlie Martial Ngounou, Eric Djazet et Pierre Nka PhD (Afroleadership)

**Collaborateurs:** Alex Kreko et Elena Mondo (International Budget Partnership)

**Relecteur:** Hassane Boukar

**Motif:** [www.kandi.co.za](http://www.kandi.co.za)

# Transparence en Afrique francophone: Des trajectoires divergentes

## Introduction

Les progrès en matière de bonne gouvernance des finances publiques sont en marche dans plusieurs États du monde. L'Afrique et particulièrement l'Afrique francophone n'y échappent pas. L'enquête sur le budget ouvert (EBO) continue de s'étendre dans la région, afin d'évaluer les tendances sur la transparence dans les finances publiques. En 2021, plusieurs pays de l'Afrique francophone ont été concernés par cette enquête. Il s'agit du Bénin, de la République démocratique du Congo, de Madagascar, du Cameroun, du Mali, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Tchad, du Niger, des Comores, du Burundi, du Burkina Faso et du Togo (dernier pays à intégrer l'EBO).

Les pays concernés par cette enquête présentent des tendances assez différenciées au-delà de leurs appartenances à différentes sous-régions du continent (Afrique Centrale, Afrique Australe, Afrique de l'Ouest). Ces différences se manifestent tant en matière de contrôle que de la participation budgétaire. Toutefois, comme en 2019, le Bénin se démarque grâce à un score qui l'élève largement au-dessus de la moyenne régionale de l'Afrique francophone.

L'EBO 2021 offre une vue sur plusieurs cycles. Cela permet d'apprécier les évolutions des pays concernés dans le temps. On constate ainsi que certains pays dégringolent de manière importante, tandis que d'autres, qui avaient pourtant engagé d'importantes réformes ont été freinés dans leur élan par des crises socio-politiques récurrentes.

Enfin, ce regard rétrospectif de 2019 à 2021 sur l'EBO permet de dégager des recommandations pour la région Afrique francophone, dans l'optique de consolider la dynamique haussière constatée pour le prochain cycle EBO. Cela est d'autant plus important pour cette région secouée par des crises institutionnelles, qu'une gestion rigoureuse et efficiente des finances publiques est aussi gage de stabilité socio-politique.

# La transparence budgétaire stagne en Afrique francophone

De manière générale, l'Afrique francophone connaît une stagnation au regard du score moyen entre 2019 et 2021 pris sur les 12 pays comparables dans cette étude. Cependant, plusieurs pays présentent une évolution de la transparence budgétaire en raison d'actions notables à la suite des scores de 2019, au nombre desquels le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Niger et la République démocratique du Congo. *Qu'est-ce qui s'est passé dans ces pays, qui explique leur progrès ?* Voici quelques histoires.

Le Bénin assure le leadership une fois de plus et fait chemin à part, en améliorant son score de 16 points, confirmant ainsi qu'une volonté politique en collaboration avec les acteurs de la société civile est l'option nécessaire pour optimiser les efforts réalisés par le pays. L'utilisation des outils numériques - en particulier une plateforme Internet qui précise le calendrier budgétaire - encourage réellement la publication des documents budgétaires, dans les délais.

En Côte d'Ivoire, des politiques publiques tournées vers une gouvernance ouverte (le pays est membre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert) ont débouché sur une transparence budgétaire en croissance, matérialisé par une hausse de 13 points par rapport à l'EBO passé.

Le Niger à son tour, a connu une évolution positive, encouragée par l'accompagnement des partenaires techniques et financiers mais aussi l'interpellation incessante de la société civile en vue de publier les documents dans le respect du calendrier budgétaire, pour réaliser une évolution de 9 points par rapport à 2019. Son évolution est similaire à celle de la République démocratique du Congo qui comptabilise aussi 9 points de plus. Il est important de faire remarquer que ces deux pays ont connu une alternance démocratique émaillée de contestation électorale, avec l'arrivée de nouveaux présidents au pouvoir et d'une nouvelle législature.



Cycle de navetteurs sur le pont des Martyrs à Bamako, Mali. Piccaya / Adobe Stock

Bien que moindres par rapport aux cas cités plus haut, le Cameroun et le Burundi ont également enregistré des progrès en 2021. Le Cameroun est engagé depuis 2018, dans un programme de réformes de la gestion des finances publiques, impliquant l'ensemble des acteurs de la chaîne des finances publiques, avec des engagements visant à concrétiser l'ensemble des prescriptions de la loi portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Ce programme pourrait déboucher sur des transformations structurelles et une meilleure collaboration entre les institutions dépensières pour améliorer la publication des documents budgétaires dans les délais requis par l'EBO. Dans le même sillage, le Ministère des finances a mis en place un groupe de travail avec la société civile pour suivre les recommandations de l'EBO.

---

**“La tendance régionale relativement encourageante qu'on a notée jusqu'ici a été lourdement freinée par des pays qui eux ont connu des revers par rapport à leurs scores dans l'EBO.”**

---

La tendance régionale relativement encourageante qu'on a notée jusqu'ici a été lourdement freinée par des pays qui eux ont connu des revers par rapport à leurs scores dans l'EBO. En effet, l'instabilité socio-politique qui prévaut ces dernières années et de façon constante, avec en prime des bouleversements institutionnels au Burkina Faso, au Tchad, à Madagascar (une crise politique importante a précédé et suivi les élections qui ont porté le président actuel au pouvoir), et surtout au Mali, explique certainement cette inversion des tendances. Dans ce dernier pays, la baisse inhabituelle dans l'EBO de 30 points, est principalement dû à la dissolution de l'Assemblée nationale après un coup d'État en août 2020, qui a négativement impacté le cours normal du processus budgétaire.

A Madagascar, les principaux documents budgétaires clés (la lettre de cadrage budgétaire, les rapports en cours d'année, le rapport en fin d'année, le rapport d'audit, etc.) n'ont pas pu être publiés. Les changements intervenus au Ministère des finances et au Parlement ont largement contribué à dégrader la note d'un pays, qui avait pourtant démontré une réelle motivation à progresser entre 2017 et 2019.

Au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, quelques incompréhensions sur la nature et le contenu de certains documents budgétaires (notamment les rapports en cours d'année et en milieu d'année), ont parfois été source de confusion, engendrant ainsi une perte de temps et donc de points dans le cadre de l'EBO.

Enfin, le Sénégal qui demeure une référence africaine en matière de démocratie, pour sa relative stabilité politique, est une énigme dans cette enquête 2021, puisqu'elle a confirmé (-6 points) une tendance baissière qui a commencé en 2019 (-6 points). Il est important de souligner que le Sénégal a été le porte étendard de la région en 2017 en franchissant seul la barre des 50 points, alors même que toute la région était en baisse, suite à une diminution du nombre de documents mis à la disposition du public au cours de la période évaluée par cette Enquête<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les changements de performances de certains pays sont partiellement liés à un resserrement des critères d'acceptation des documents comme "accessibles au public", les alignant sur les exigences actuelles de divulgation.



Les Comores eux, sont dans une situation de recul complet si l'on en juge par la note 0 régulièrement affichée depuis 2019. Les faibles acquis de la transparence budgétaire soutenus par la mise en place d'un système de finances publiques intégré avant 2017, la construction d'un site Internet et le soutien à la société civile, se sont progressivement évaporés.



*Astou Mbengue, membre du groupe budgétaire FSH, s'entretient avec un responsable du gouvernement local au Sénégal.  
© International Budget Partnership*

# Un contrôle budgétaire peu rassurant

Avec une moyenne régionale de 37 points sur 100, le contrôle budgétaire reste faible et stagnant, et la pandémie de COVID-19 a certainement contribué aux faiblesses de notation constatées dans certains pays, en particulier ceux dont les systèmes de finances publiques n'ont pas eu la robustesse suffisante pour s'ajuster rapidement aux exigences extraordinaires imposées par l'émergence de cette maladie. Les institutions supérieures de contrôle et les parlements ont été mis à rudes épreuves, car devant consacrer des ressources et du personnel à la fois aux processus de contrôle habituels, tout en gardant la main sur les budgets exceptionnels alloués pour la lutte contre la pandémie, et souvent sous le régime de procédures nouvelles adaptées à la situation.

Même si elle ne montre pas des améliorations significatives dans le score de chaque pays pris individuellement, et de la région en général, l'enquête révèle que le progrès en matière de contrôle budgétaire se manifeste à petits pas.

---

**“Au Tchad, malgré le contexte politico-institutionnel déjà évoqué ci-haut et la baisse du score en matière de transparence (de 14 à 6), on a observé une amélioration des rapports de collaboration entre la Cour des Comptes et le ministère des Finances pour le respect des lois et du processus de budgétisation notamment par rapport au calendrier budgétaire et à la publication des documents.”**

---

Par exemple, le parlement Burundais a finalement reçu et pu discuter le projet de budget 2022 bien avant le début de l'année budgétaire. Au Tchad, malgré le contexte politico-institutionnel déjà évoqué ci-haut et la baisse du score en matière de transparence (de 14 à 6), on a observé une amélioration des rapports de collaboration entre la Cour des Comptes et le ministère des Finances pour le respect des lois et du processus de budgétisation notamment par rapport au calendrier budgétaire et à la publication des documents.

L'appui des partenaires techniques et financiers entre en jeu dans le cas du Cameroun, où le gouvernement s'est engagé à donner à la Chambre des comptes de la Cour suprême les capacités pour accroître son efficacité et sa performance du contrôle des finances publiques. Pour cela, la Chambre des comptes a mis en place des plateformes de collaboration avec le ministère des Finances et le Parlement. Ces institutions tiennent ensemble des sessions régulières d'évaluation des finances publiques. Elle s'ouvre également depuis quelques années à la société civile et aux médias afin d'expliquer ses missions d'une part et de présenter son rapport annuel d'autre part. Même si le score n'a pas encore changé depuis l'enquête 2019, compte tenu des directives de la CEMAC – l'espace communautaire qui soutien l'intégration économique, la sécurité solidarité et la bonne gouvernance entre les pays de l'Afrique Centrale – le Cameroun devra suivre l'exemple du Benin, avec la transformation de la Chambre des comptes de la Cour suprême en Cour des comptes, avec des moyens financiers conséquents permettant de consolider les capacités de cette institution ainsi que son indépendance.



*Les femmes locales se lavent dans le fleuve Niger au Mali. Jean Claude Braun / Adobe stock*

Au Niger la Cour des comptes fait preuve de beaucoup de volonté pour assumer ses responsabilités dans un contexte caractérisé par des contraintes liées à l'insuffisance des ressources humaines et financières. L'ISC s'est tout de même engagée dans une dynamique de communication envers les administrations publiques et la société civile, avec pour finalité « d'améliorer considérablement la gestion des finances publiques, de promouvoir la reddition des comptes et la bonne gouvernance ».

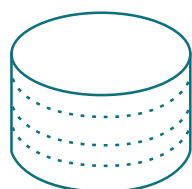
Contrairement aux cas présentés plus haut, trois pays se sont inscrits dans une tendance baissière. Il s'agit du Mali, de Madagascar et des Comores. Comme on peut s'y attendre, les institutions de contrôle budgétaire du Mali et de Madagascar subissent les contrecoups de l'instabilité socio-politique tels que déjà constaté dans la transparence budgétaire. Dans ces pays, la production tardive des documents budgétaires clés impactent notablement le calendrier de travail des ISC. En outre, il est difficile de respecter les procédures qui président au contrôle des finances publiques lorsque des régimes politiques exceptionnels sont en place.

On peut aussi noter que parmi les pays de l'enquête, certains ont des délais légaux et des dispositions qui ne soient pas conformes aux bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire. A Madagascar par exemple, le texte de loi régissant la gestion budgétaire autorise un délai de 2 années après la clôture de l'exercice, pour la confection du rapport de fin d'année (loi de règlement). Cette période est bien au-delà du standard de l'EBO. Aux Comores, la loi n'est pas assez rigoureuse sur le calendrier et les délais de publication des rapports liés à l'exécution budgétaire.



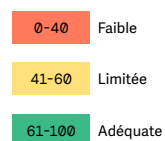
En Côte d'Ivoire, la Constitution en vigueur (2015) ne fixe de délai clair ni pour la publication du projet de loi de finances, ni pour la loi de finances. En effet, alors que l'ancienne Constitution exigeait la publication du projet de loi de finances au plus tard à l'ouverture de la session budgétaire, la Constitution de 2015 elle, ne mentionne pas ce délai. Il est donc difficile d'avoir la date limite de disponibilité et de publication du projet de budget.

Enfin, l'analyse montre que les pays qui ont une transparence budgétaire en évolution, ont aussi un contrôle budgétaire en évolution, bien que d'une façon plus modeste.



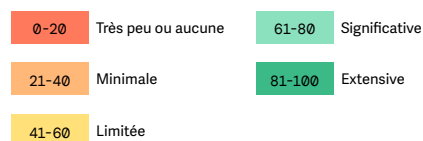
### Contrôle budgétaire, EBO 2021

Bénin	59
RDC	44
Burkina Faso	44
Niger	43
Côte d'Ivoire	41
Togo	39
Moyenne	37
Cameroun	33
Tchad	33
Comores	33
Sénégal	30
Madagascar	30
Mali	30
Burundi	24



### Transparence budgétaire, EBO 2021

Bénin	65
Côte d'Ivoire	47
RDC	42
Sénégal	40
Cameroun	34
Burkina Faso	31
Togo	31
Moyenne	28
Madagascar	27
Niger	27
Burundi	9
Mali	8
Tchad	6
Comores	0

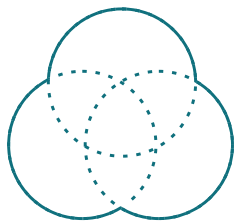


Par exemple, avec 59 points sur 100 en 2021, le Bénin est à la tête du classement aussi en matière de contrôle budgétaire. Ici, suite à une campagne réalisée par la société civile pour la création de la Cour des comptes et son opérationnalisation, cette nouvelle institution a récemment remplacé la Chambre des comptes de la cour suprême, grâce à la mise en place d'une loi organique visant à renforcer l'indépendance et le professionnalisme de cette institution.

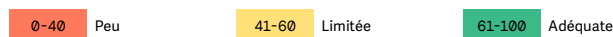
# La participation citoyenne : Le talon d'Achille des systèmes de finances publiques

Les résultats des enquêtes EBO 2017, 2019 et 2021 témoignent d'une évolution mitigée et très lente en matière de participation citoyenne dans le processus budgétaire en Afrique francophone. Ce constat peut expliquer dans certains pays, les faiblesses constatées en matière de transparence budgétaire et de redevabilité. Dans ces pays en effet, les citoyens ne sont pas perçus comme les mandataires des gouvernants, et les politiques publiques ne reflètent pas de manière générale les besoins exprimés par les populations. Une telle situation peut favoriser et expliquer les crises socio-politiques qui sévissent aujourd'hui dans certains pays de l'Afrique francophone.

## Participation citoyenne, EBO 2021



RDC	35
Bénin	28
Madagascar	15
Cameroun	11
Moyenne	8
Mali	7
Tchad	4
Côte d'Ivoire	4
Sénégal	4
Burundi	0
Burkina Faso	0
Comores	0
Niger	0
Togo	0



De façon générale, avec une moyenne de seulement 8 points sur 100 en matière de participation citoyenne au processus budgétaire, la région montre qu'il y a encore du chemin à faire en matière de l'implication des citoyens dans le processus budgétaire. Quatre pays (Niger, Comores, Burundi et Burkina Faso) présentent encore une fois le score de 0 qu'ils ont depuis 3 cycles, et semblent de ne pas vouloir donner de chance à la participation citoyenne en matière de conception et d'implémentation des politiques publiques. Ils pourraient s'inspirer de ce qui se passe chez certains de leurs voisins. Par exemple :

- La RDC donne un espace relativement important aux citoyens pour influencer les processus budgétaires. Sa note légèrement en hausse de 35 sur 100 confirme l'institutionnalisation de la participation citoyenne. Ce progrès s'explique dans l'actualité politique et surtout électorale de ce pays qui a abouti à la restructuration de l'architecture politique dans l'exécutif et le législatif;
- Au Bénin, *BousProB* – un outil numérique favorisant la participation citoyenne – a été créé et destiné aux acteurs de la société civile, aux étudiants, chercheurs et enseignants des centres universitaires ainsi qu'au personnel des ministères et institutions publiques. Et la société civile elle-même est engagée et impliquée dans la production des notes d'analyse budgétaire sectorielle (Budget Brief) en même temps que des documents de plaidoyer sur les besoins et aspirations prioritaires des citoyens à intégrer au budget de l'État;
- Madagascar avec une progression de 9 points depuis l'enquête 2019 tire avantage de l'activité d'une société civile de plus en plus professionnelle, avec le soutien des partenaires au développement.

A noter qu'au Cameroun, la Stratégie Nationale de Développement 2030 a inscrit la participation des citoyens et la gouvernance ouverte comme des impératifs de politiques publiques désormais.

---

**“La baisse observée en Côte d’Ivoire dans la participation citoyenne est la grande surprise de cette édition car le pays est membre du Partenariat sur le Gouvernement Ouvert (PGO).”**

---

La baisse observée en Côte d’Ivoire dans la participation citoyenne est la grande surprise de cette édition car le pays est membre du Partenariat sur le Gouvernement Ouvert (PGO). En outre la Côte d’Ivoire s’est également illustrée par des initiatives importantes pouvant favoriser plus de transparence, telle que la création d’une commission d’accès à l’information public (CAIDP) afin d’amplifier la participation des citoyens aux politiques publiques.

# Quelques recommandations

En s'inspirant des bonnes pratiques déjà observées dans certains pays de la région, les États de la région Afrique francophone gagneraient à suivre les propositions suivantes :

- **Respecter le calendrier budgétaire** dans l'ensemble des pays permettra aux acteurs étatiques et non étatiques d'améliorer le contrôle et la transparence budgétaire par la mise sur agenda public des synergies et débats publics régionaux sur le processus budgétaire.
- **Utiliser d'avantage le rôle et support des Institutions Communautaires comme l'UEMOA et la CEMAC** permettra de veiller à l'application de leurs directives relatives à la transparence et à la bonne gouvernance, que les États ont internalisées suivant les instructions communautaires.
- **Améliorer les systèmes de finances publiques** en utilisant les innovations digitales et - si possible - avec l'appui technique des partenaires internationaux, contribuera à garantir le respect du calendrier de production des données et documents budgétaires, et une plus grande synergie collaborative entre les administrations publiques.
- **Former les institutions de contrôle** parlementaire (les commissions des finances et des budgets du Parlement), et juridictionnel (Cour des comptes) aux normes de la transparence budgétaire telle que promues par l'Enquête sur le budget ouvert.
- **Construire et renforcer une relation partenariale entre les institutions de contrôle et les organisations de la société civile**, pour d'une part assurer un mécanisme de plaidoyer et d'autre part une pérennisation du suivi budgétaire par les organisations de la société civile même en période de crises socio-politiques.
- **Renforcer les capacités des acteurs de la société civile et des médias sur le processus budgétaire**, notamment pour l'utilisation des données et documents budgétaires en vue de la construction des plaidoyers, et pour qu'ils puissent s'engager plus efficacement sur le chantier de la transparence aux côtés des institutions nationales et sous régionales en charge des budgets.
- **Organiser des rencontres d'apprentissage** (virtuels ou en personne) entre les gouvernements pour partager leurs idées sur les pratiques de participation citoyenne dans le processus budgétaire, facilitera l'apprentissage entre pairs, en commençant par exemple par explorer les expériences du Bénin et de la RDC.
- **Structurer la production régulière, semestrielle, d'une « Note régionale d'analyses budgétaires »** (Budget Brief) aidera la société civile à décrire et monitorer l'évolution et le progrès de la transparence et de la participation citoyennes dans les finances publiques, et permettra d'avoir des conversations plus fréquentes et plus à jour pour promouvoir les réformes dans ce domaine.




L'Enquête sur le budget ouvert est en ligne sur  
**[www.internationalbudget.org/open-budget-survey](http://www.internationalbudget.org/open-budget-survey)**


Le bureau de l'International Budget Partnership:  
750 First Street NE, Suite 700  
Washington, D.C. 20002  
Tel: +1 202 792 6833


L'International Budget Partnership est une association mondiale d'analystes budgétaires, d'organismes communautaires et de défenseurs qui travaillent pour faire progresser les systèmes budgétaires publics qui fonctionnent pour les personnes, et non pour des intérêts particuliers. Ensemble, nous générons des données, nous préconisons des réformes et développons les compétences et les connaissances des gens afin que chacun puisse avoir voix au chapitre dans les décisions budgétaires qui affectent sa vie.

Pour plus d'informations sur le International Budget Partnership:  
**[info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org)** Ou visitez  
**[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)**

 **[@OpenBudgets](https://twitter.com/OpenBudgets)**

 **[International Budget Partnership](https://www.facebook.com/InternationalBudgetPartnership)**

 **[International Budget Partnership](https://www.youtube.com/InternationalBudgetPartnership)**

 **[International Budget Partnership](https://www.linkedin.com/company/InternationalBudgetPartnership)**



[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)