



Le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire

ÉTUDE DE CAS PAYS

KENYA

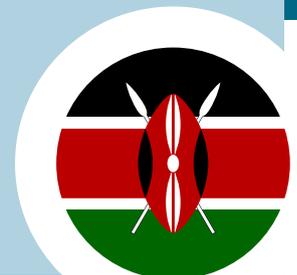


Table des matières

<i>Acronymes et abréviations</i>	2
Note de synthèse	3
Introduction	4
Cadre juridique : règles et procédures	5
Phases, parties prenantes et documents budgétaires	6
Rôle de l'Assemblée nationale	7
Rôle du Sénat	9
Commissions/comités parlementaires	9
Institution financière indépendante	10
Autres commissions et organismes indépendants	11
Pratiques et défis	13
Phases de planification et de formulation du budget	13
Affectation et approbation du budget	15
Surveillance du budget	16
Évaluation et audit	18
Conclusions et recommandations	21

Acronymes et abréviations

BAG	Bureau de l'Auditeur général	COK	Constitution du Kenya
BPB	Bureau parlementaire (chargé) du budget	CSJ	Commission des services judiciaires
BROP	Document de révision et de perspectives budgétaires	CSP	Commission des services parlementaires
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire	DORB	Projet de loi sur la répartition des recettes
CAR	Commission sur l'affectation des recettes	DPB	Déclaration de politique budgétaire (ou Déclaration de stratégie budgétaire)
CARB	Projet de loi sur la répartition des recettes entre comtés	DSGDMT	Document de stratégie de gestion de la dette à moyen terme
CBA	Commission du budget et des affectations	GFP	Gestion des finances publiques
CCFS	Comité du compte des fonds spéciaux (<i>SFAC ou Special Funds Account Committee</i>)	LGFP	Loi sur la gestion des finances publiques
CCP	Comité des comptes publics	MDA	Ministères, départements et agences
CdB	Contrôleur du budget	MP	Membre du Parlement (ou parlementaire)
CIBE	Conseil intergouvernemental budgétaire et économique		
CIP	Comité des investissements publics		

Note de synthèse

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) collabore avec des ministères africains des Finances, du Budget et de la Planification à l'élaboration et à la mise en œuvre d'initiatives de réforme qui déboucheront sur des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) plus fonctionnels. Nous facilitons l'apprentissage et l'échange entre pairs et utilisons des approches itératives et de résolution de problèmes en vue de relever des défis spécifiques au contexte. Nos domaines de résultats comprennent l'amélioration de la transparence budgétaire en faveur d'une redevabilité et d'une participation accrues, car ce domaine joue un rôle complémentaire à celui d'autres réformes de GFP.

Cette étude de cas sur le rôle du Parlement kenyan dans le processus budgétaire fournit une vue d'ensemble et une compréhension du rôle des différentes assemblées législatives africaines ainsi que des relations entre l'exécutif et le législatif tout au long du cycle de GFP. L'étude contient des informations provenant d'interviews menées auprès du Trésor public, du Parlement, du Bureau parlementaire du budget, de l'Auditeur général (AG) et d'autres institutions.

Parmi les principaux défis liés à la manière dont le Parlement contribue à l'amélioration de la formulation du budget, de la mise en œuvre des plans de dépenses et de la surveillance du budget au Kenya, figurent :

- le manque de temps pour examiner les documents de formulation du budget ;
- l'absence de règles claires qui permettent de distinguer les fonctions de l'exécutif de celles du législatif dans le processus budgétaire ;
- l'inclusion de projets qui n'ont pas été conceptualisés par les MDA ;
- le manque de surveillance fonctionnelle des rapports d'exécution du budget ;
- la capacité limitée des commissions/comités à demander des comptes au gouvernement ;
- le manque d'indépendance et de ressources du Bureau de l'Auditeur général (BAG) ; et,
- le non-examen dans les délais des rapports d'audit par les comités/commissions pour garantir la redevabilité.

Ces défis suggèrent un certain nombre de mesures nécessaires et de bons points d'entrée pour améliorer le processus budgétaire. Ces mesures sont les suivantes :

- indiquer clairement les responsabilités et les pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement au sein du processus budgétaire ;
- scruter l'exécution du budget et les rapports d'audit dans les délais impartis ; et,
- fournir au Bureau de l'Auditeur général des ressources adéquates.

Introduction

Le rôle central du Parlement dans le processus budgétaire est énoncé dans les constitutions et les lois de finances de la plupart des pays. Une surveillance efficace des budgets par le Parlement est essentielle pour tenir l'exécutif responsable de la formulation et de l'exécution du budget, ce qui permet d'offrir aux citoyens une prestation de services efficace et efficiente.

Pour mieux comprendre le rôle du Parlement kényan, cette étude de cas examine non seulement le rôle qu'il joue, mais également les diverses phases du processus budgétaire dans lesquelles il est impliqué ainsi que les caractéristiques institutionnelles, telles que les commissions/comités parlementaires et les institutions financières indépendantes et leur impact sur le processus budgétaire. En outre, il est indispensable d'évaluer les relations entre le législatif et l'exécutif pour comprendre certaines décisions prises ou modifications apportées au cours des étapes de planification et de formulation, d'affectation et d'approbation, de surveillance et d'audit du processus budgétaire.

Les parties suivantes donnent une vue d'ensemble du rôle du Parlement dans le processus budgétaire au Kenya. La première partie examine le cadre juridique pour comprendre comment les règles et les procédures orientent le processus budgétaire et prévoient la participation des assemblées législatives au processus budgétaire. La deuxième partie se concentre sur le processus budgétaire au Kenya. La troisième partie cherche à comprendre les pratiques et les défis liés au rôle du Parlement et comment il facilite l'amélioration de la planification et de la budgétisation, de la mise en œuvre des plans de dépenses et de la surveillance du budget au Kenya. La conclusion formule quelques recommandations qui visent à faciliter les mesures nécessaires à prendre pour que le Trésor public, le Parlement et le Bureau parlementaire du budget collaborent afin de relever les défis liés au processus budgétaire.

Cadre juridique : règles et procédures

Des dispositions institutionnelles différentes aboutissent souvent à des rapports variés entre l'exécutif et le législatif au cours du cycle budgétaire. Par exemple, dans les régimes parlementaires, le parti au pouvoir est capable de contrôler à la fois l'exécutif et le législatif, ce qui permet d'améliorer la rationalisation du processus budgétaire. Cependant, dans d'autres pays, les règles juridiques et les procédures précisent les rôles et les devoirs de chaque branche de l'État dans le cadre du processus budgétaire, tout en donnant au Parlement le pouvoir de modifier le budget de l'exécutif. Ces règles et ces procédures sont généralement consacrées par la constitution, les lois, les politiques et les réglementations d'un pays et peuvent limiter ou renforcer les rôles des pouvoirs législatif et exécutif dans le processus budgétaire.

Dans le cas du Kenya, la promulgation de la Constitution du Kenya (COK) en 2010 a entraîné divers changements, à la fois de la structure du gouvernement et des rôles et des fonctions d'ensemble du Parlement dans le processus budgétaire. Le Kenya se caractérise par la décentralisation de son administration publique, qui se compose d'une administration publique centrale (ou nationale) et d'une administration publique infranationale. Le pouvoir législatif du Kenya, c'est-à-dire le Parlement du Kenya, qui est bicaméral au niveau national, est composé de l'Assemblée nationale (la Chambre basse) et du Sénat (la Chambre haute), chacune remplissant ses propres rôles.¹ La première représente les intérêts du gouvernement national alors que la seconde représente les intérêts des 47 gouvernements de comté décentralisés.

La COK est la loi fondamentale qui définit le rôle du Parlement du Kenya. Les principales fonctions du Parlement comprennent la représentation du peuple, l'adoption des lois, l'affectation des crédits budgétaires aux dépenses que le gouvernement national et les entités nationales publiques engageront,² et les dispositions de surveillance des dépenses publiques pendant et après l'exécution du budget.³ Le Chapitre 12 de la COK, intitulé « Finances publiques », apporte des précisions sur le rôle du Parlement dans le processus budgétaire et couvre les questions liées à la GFP, qui comprennent la participation aux débats préalables au budget, l'examen des dépenses budgétaires à

moyen terme, l'approbation de l'état prévisionnel de la loi de finances rectificative et la supervision des rapports de l'Auditeur général.⁴

En outre, la Loi de 2012 sur la gestion des finances publiques (LGFP) du Kenya, renforce le rôle du Parlement en établissant et en définissant clairement les rôles et les responsabilités du Parlement dans le cadre de la surveillance, de la gestion et du contrôle des questions financières. La LGFP précise les responsabilités des commissions/comités parlementaires, notamment de la Commission du budget et des affectations de l'Assemblée nationale, de la Commission des finances et du budget du Sénat, des commissions ministérielles des deux chambres et des commissions/comités d'audit compétents lors des phases d'audit.

La LGFP décrit également le rôle des commissions de l'Assemblée nationale lors du suivi et de l'examen des projets de budget et lors de leur approbation, avec ou sans modifications.⁵ Les commissions impliquées dans le processus budgétaire à la Chambre basse sont les suivantes : la Commission du budget et des affectations (CBA), qui supervise le processus décisionnel budgétaire au cours de la formulation, de l'approbation et de l'exécution ; les commissions ministérielles, qui revoient et soumettent leurs recommandations sur la Déclaration de politique budgétaire et sur les prévisions budgétaires à la CBA avant que ces documents ne soient présentés au Parlement ; et, la Commission d'audit public (CAP), le Comité des investissements publics (CIP) et le Comité du compte des Fonds spéciaux (CCFS), qui assurent la surveillance au cours des phases d'audit du processus budgétaire.

1 Chapitre 8, article 93 de la COK de 2010.

2 Chapitre 8, Partie I, articles 93, 94, 95 et 96 de la COK de 2010. L'Assemblée nationale affecte des fonds aux dépenses tandis que le Sénat détermine la répartition des recettes nationales entre les comtés, discute des projets de loi concernant les comtés et les approuve.

3 Article 95(4)(b) de la COK de 2010.

4 Chapitre 12, Partie IV, article 95(4) de la COK de 2010.

5 Articles 7 et 8 de la LGFP de 2012.

Phases, parties prenantes et documents budgétaires

La LGFP établit un calendrier pour le processus budgétaire au Kenya. La Loi fournit également des informations sur les entités impliquées (et à quel moment) et sur les documents budgétaires concernés pour chaque étape du processus.

Le Tableau 1 résume les phases, les parties prenantes, les documents budgétaires et le processus budgétaire au niveau national, avec un calendrier spécifique.

Tableau 1 : Phases du cycle budgétaire, documents budgétaires et parties prenantes impliquées

Phase	Documents budgétaires	Parties prenantes
Planification et formulation (ou élaboration) <i>30 août au 30 avril (9 mois)</i>	Les documents portant sur le cadre macroéconomique et budgétaire et sur la stratégie de gestion de la dette Le projet de loi sur la répartition des recettes Le projet de loi sur la répartition des recettes entre comtés Le document de révision et de perspectives budgétaires	L'exécutif : <ul style="list-style-type: none"> le Trésor public les MDA Le Parlement : <ul style="list-style-type: none"> la CBA de l'Assemblée nationale les commissions ministérielles la Commission des finances et du budget du Sénat la Commission sur l'affectation des recettes
Affectation/Approbation (ou adoption) <i>1^{er} mai au 30 juin (2 mois)</i>	Les projets (ou propositions) de budget Le projet de loi de finances	Le Parlement : <ul style="list-style-type: none"> la CBA de l'Assemblée nationale les commissions ministérielles le Bureau parlementaire du budget
Surveillance <i>1^{er} juillet au 30 juin (12 mois)</i>	Les rapports d'exécution du budget Le document de révision et de perspectives budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> Les commissions/comités de l'Assemblée nationale le Contrôleur du budget
Audit et évaluation <i>1^{er} juillet au 31 décembre (6 mois)</i>	Les rapports d'audit	Le Parlement : <ul style="list-style-type: none"> l'Assemblée nationale le CCP le CIP le CCFS L' Auditeur général
Date	Le processus budgétaire	
30 août	<ul style="list-style-type: none"> Le Trésor public communique une circulaire à toutes les agences gouvernementales. La publication de cette circulaire marque le début du processus et présente les directives relatives à la participation du public. <i>(La circulaire budgétaire fournit les principales orientations de politiques du processus budgétaire ainsi que des précisions sur le cadre de dépenses à moyen terme).</i> 	
30 septembre	<ul style="list-style-type: none"> Le document de révision et de perspectives budgétaires (BROP) est soumis au Trésor public, puis présenté au Conseil des ministres pour approbation. Le BROP compare les recettes et les dépenses de l'exercice précédent avec celles qui avaient été inscrites au budget. Il met également à jour les perspectives économiques de l'exercice en cours, en ce qui concerne l'inflation et la croissance et, propose les plafonds provisoires de chaque secteur pour le budget de l'année financière à venir. 	

Date	Le processus budgétaire
21 octobre	<ul style="list-style-type: none"> Après avoir été approuvé par le Conseil des ministres, le BROP est déposé devant l'Assemblée nationale pour examen et approbation.
15 novembre	<ul style="list-style-type: none"> Le Gouvernement national publie le rapport en cours d'exercice (le rapport d'exécution du 1er trimestre).
31 décembre	<ul style="list-style-type: none"> L' Auditeur général produit et publie un rapport d'audit sur l'exercice précédent dans les six mois suivant sa clôture.
1 ^{er} janvier	<ul style="list-style-type: none"> La Commission sur l'affectation des recettes(CAR), soumet ses recommandations sur le partage vertical et horizontal des recettes entre les deux niveaux de gouvernement et au sein de ces derniers. <i>(Les recommandations visent à orienter le Projet de loi sur la répartition des recettes qui est présenté tous les ans le 15 février à l'Assemblée nationale).</i>
15 au 28 février	<ul style="list-style-type: none"> La Déclaration de politique budgétaire (DPB), accompagnée du document de stratégie de gestion de la dette (DSGD), est présentée à l'Assemblée nationale pour obtenir son approbation dans les deux semaines. Avant l'approbation, la CBA et d'autres commissions ministérielles examinent la DPB et le DSGD à moyen terme et formulent des recommandations à l'intention de l'Assemblée nationale pour examen et approbation d'ici au 28 février. Le projet de loi sur la répartition des recettes et le projet de loi sur la répartition des recettes entre comtés sont également déposés devant l'Assemblée nationale pour examen et approbation.
30 avril	<ul style="list-style-type: none"> Le projet de budget de l'État est soumis à l'Assemblée nationale pour examen. Les prévisions budgétaires du Parlement et du pouvoir judiciaire sont également soumises séparément. Toutefois, avant d'approuver les prévisions budgétaires, la CBA est tenue d'examiner ces projets de budget et d'obtenir des avis du public à leur égard, ainsi que de formuler des recommandations à l'Assemblée nationale.
Mai	<ul style="list-style-type: none"> Entre mai et juin, la CBA examine minutieusement les prévisions budgétaires et procède à des modifications ou non. La commission commence également à tenir des forums publics sur les prévisions budgétaires, comme l'exige la Constitution.
15 mai	<ul style="list-style-type: none"> Marque la date limite de communication des commentaires du ministre des Finances sur les projets de budget du pouvoir judiciaire et du Parlement. Le gouvernement national publie le rapport d'exécution du 2^e trimestre.
30 juin	<ul style="list-style-type: none"> Cette date marque la fin de l'année financière. L'Assemblée nationale devrait avoir approuvé le projet de budget et le projet de loi de finances, qui autorise le gouvernement à dépenser en fonction du budget à partir du 1^{er} juillet. Le projet de loi de finances présenté au Parlement avant l'approbation du budget doit aussi être approuvé dans les 90 jours suivant l'adoption de la Loi de finances.
1 ^{er} juillet	<ul style="list-style-type: none"> Début du nouvel exercice.

Rôle de l'Assemblée nationale

Suite à la promulgation de la COK, le rôle de l'Assemblée nationale dans le processus budgétaire s'est élargi, passant d'un simple examen et d'une seule approbation des projets et des plans à une participation à toutes les phases du processus budgétaire – de la planification et de la formulation à l'audit et à l'évaluation, en passant par l'approbation, l'exécution et la surveillance. De cette façon, l'Assemblée nationale est en mesure d'exercer les pouvoirs

qui lui sont conférés par le peuple, de tenir l'exécutif responsable de ses actes et, surtout, de consulter le public pour recueillir ses points de vue à différents stades du processus budgétaire. Cette consultation a lieu en organisant des forums publics, aussi bien au niveau national qu'au niveau des comtés, au cours desquels le public peut examiner la provenance des recettes publiques (lorsque le Parlement adopte des lois sur les impôts par le biais des projets de loi de finances), la manière dont ces ressources sont affectées et réparties entre les deux niveaux de l'administration

publique (lorsque le Parlement adopte les textes législatifs sur la répartition des recettes) et la façon dont le budget et les affectations approuvés sont dépensés. Ainsi, l'Assemblée nationale du Kenya :

- détermine l'affectation des recettes nationales entre les deux niveaux de gouvernement (national et comtés) ;
- affecte les fonds aux dépenses à engager par le gouvernement national et les autres entités publiques nationales ; et,
- exerce une surveillance sur les recettes nationales et ses dépenses.^{6,7}

Les relations entre le Parlement et l'exécutif sont importantes. La plupart des projets de lois et des plans ou projets de budget que le Parlement approuve émanent de l'exécutif. Dans le cadre du processus budgétaire, le Trésor public est à l'origine de la plupart des propositions budgétaires, des projets de loi de finances et des documents budgétaires que le Parlement examine et modifie. Les ministères, départements et agences (MDA) sont également impliqués dans le processus budgétaire. Par exemple, le Trésor public présente au Parlement le projet de loi sur la répartition des recettes (DORB), qui est la base de la répartition des recettes perçues au niveau national par le gouvernement national et les gouvernements de comté.⁸ Le DORB est accompagné d'une explication du projet de répartition des recettes ainsi que d'un résumé de tous les écarts importants par rapport aux recommandations de la Commission sur l'affectation des recettes (CAR), y compris l'explication de ces écarts. La CAR est une institution indépendante composée d'un président, d'un vice-président et de sept commissaires, qui possèdent une vaste expérience professionnelle en matière économique et financière et qui ne peuvent pas être membres du Parlement.⁹

L'Assemblée nationale participe également à l'étape de planification et de formulation du budget, à la suite de la présentation de la Déclaration de politique budgétaire (DPB) par le Trésor public. La DPB est un document dans lequel le gouvernement établit ses grandes priorités stratégiques et ses objectifs de politique, conformément à l'article 25(1) de la LGFP. En outre, ce document contient une évaluation de l'état actuel de l'économie, des perspectives financières, les plafonds de dépenses proposés pour l'administration publique, la responsabilité financière et un

énoncé de risques spécifiques.¹⁰ Les commissions/comités ministériel(le)s de l'Assemblée nationale examinent la DPB, et, la Commission du budget et des affectations présente un rapport contenant des recommandations au Parlement.¹¹ L'Assemblée nationale peut voter une résolution pour l'adoption de la DPB telle que présentée par le Trésor public, avec ou sans modifications. Lors de la phase de formulation du budget et des documents budgétaires, le gouvernement national et les gouvernements de comté sont tenus d'élaborer leurs budgets annuels en incluant l'état prévisionnel annuel des recettes et des dépenses, y compris les dépenses ordinaires et les dépenses en capital.¹² Le Parlement et le pouvoir judiciaire sont tous les deux tenus de préparer leur propre budget et de le soumettre respectivement à l'exécutif pour son inclusion dans les prévisions budgétaires. Par ailleurs, des consultations entre le gouvernement national et les gouvernements de comté ont lieu lors de la préparation des plans budgétaires.

L'Assemblée nationale examine et discute les propositions budgétaires soumises par l'exécutif. Celles-ci comprennent la DPB, le projet de loi sur la répartition des recettes et le document de stratégie de gestion de la dette à moyen terme (DSGDMT) qui est présenté avec la DPB, les prévisions budgétaires et les projets de loi de finances. À ce stade, l'Assemblée nationale peut modifier la DPB et les prévisions budgétaires, en augmentant les ressources, en les diminuant ou en les réaffectant à d'autres secteurs et programmes, si elle le juge nécessaire. La LGFP définit les règles et les procédures à suivre au cours de cette phase et la mesure dans laquelle l'Assemblée nationale est autorisée à apporter des modifications aux plafonds proposés dans la DPB et dans les prévisions budgétaires. La règle de base est que toute modification apportée dans la chambre ne doit pas augmenter le déficit budgétaire. Avant que l'Assemblée nationale n'examine l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, la COK exige que les recommandations de la CBA (dont certaines sont basées sur les vues et les représentations du grand public) soient considérées par la chambre.¹³ L'Assemblée nationale approuve les recommandations qui font partie du projet de loi de finances, qui est ensuite voté et approuvé par la chambre pour devenir la Loi de finances ou, plutôt, le budget approuvé (ou voté).¹⁴

L'Assemblée nationale est également responsable de l'approbation de crédits supplémentaires ou des budgets présentés

6 Chapitre 8, Partie IV de la COK de 2010.

7 Article 95(4) de la COK de 2010.

8 Article 114 de la COK de 2010.

9 Les commissaires sont nommés conformément à l'article 215(2) de la COK de 2010.

10 Article 25(1) de la LGFP de 2012.

11 Article 25(7) de la LGFP de 2012.

12 Article 220(1) de la COK de 2010.

13 Article 221(4) de la COK de 2010.

14 Article 221 de la COK de 2010.

à la chambre par le Trésor public. Un budget supplémentaire (ou loi de finances rectificative) est élaboré, au cas où, durant l'exécution du budget approuvé, le montant initialement approuvé serait insuffisant ou les hypothèses formulées au cours de l'élaboration du budget s'avèreraient incorrectes. Un budget supplémentaire est important lorsqu'il faut dépenser à des fins pour lesquelles aucun crédit n'avait été ouvert. Un budget supplémentaire comprend un énoncé qui explique comment les dépenses supplémentaires correspondent aux principes de la responsabilité financière et indique les objectifs financiers à l'appui de l'argent dépensé dans un but précis. En outre, ce budget est soumis au Parlement pour examen et approbation.¹⁵

Dans le cadre de l'instauration des principes de transparence, de redevabilité, d'ouverture et de discipline budgétaire globale, la surveillance est indispensable au cours des phases d'exécution et d'évaluation du budget, pour établir si les dépenses réelles correspondent au budget approuvé. À cette fin, le Parlement ainsi que les institutions et bureaux financiers indépendants compétents assurent la surveillance. Ces bureaux comprennent le Bureau du Contrôleur du budget (BCdB), le BAG et les comités parlementaires du budget. Le Contrôleur du budget (CdB) s'assure que les fonds soient utilisés de manière légale avant d'autoriser les dépenses au niveau national et au niveau des comtés. Le CdB est également tenu de soumettre des rapports trimestriels, annuels et spéciaux – tant sur le gouvernement national que sur les gouvernements de comté – à l'Assemblée nationale pour examen par une commission/ un comité parlementaire du budget, qui œuvrera en son nom.¹⁶

L' Auditeur général a pour mandat d'effectuer un audit et de rédiger un rapport d'audit dans les six mois suivant la fin de chaque exercice budgétaire sur l'ensemble des comptes des gouvernements (national et des comtés), ainsi que sur d'autres entités étatiques et commissions indépendantes.¹⁷ Suite au contrôle, l'Auditeur général soumet son rapport au greffier de l'Assemblée nationale, qui le présente ensuite aux comités respectifs (CCP, CIP et CCFS) pour examen et débat. Conformément aux règles et procédures, le Parlement est tenu, dans les trois mois suivant la réception du rapport de l'Auditeur général, de l'examiner et de prendre les mesures appropriées.¹⁸ Lorsqu'elle prend des décisions, l'Assemblée nationale doit tenir, les comptables des entités publiques nationales, la Commission des services parlementaires (CSP) et le pouvoir judiciaire, responsables du

contrôle de l'utilisation des ressources de ces entités conformément à la législation ainsi que de leur efficacité, efficience et transparence.¹⁹

Rôle du Sénat

Le Sénat du Kenya, aussi appelé la Chambre haute, est responsable de la détermination de la répartition des recettes nationales entre comtés et, assure la supervision de la manière dont les recettes nationales sont affectées aux gouvernements de comté.²⁰ Dans le cadre de la répartition des recettes nationales entre les deux niveaux de gouvernement, la Constitution prévoit que le Sénat détermine par résolution, la base de répartition entre les comtés de la part des recettes perçues à l'échelle nationale. Ce faisant, le Sénat doit tenir compte des recommandations de la CAR, du Conseil des gouverneurs (CdG), du Conseil intergouvernemental budgétaire et économique (CIBE) et du ministre des Finances (Trésor public), ainsi que d'autres groupes intéressés.²¹

De plus, la LGFP établit les responsabilités de la Commission des finances et du budget du Sénat chargée d'examiner les questions budgétaires et financières, qui comprennent : la présentation à la Chambre basse d'une proposition sur la base de répartition des recettes entre comtés, et, l'examen de tout projet de loi qui traite des questions relatives aux comtés ; l'examen des projets de loi CARB et DORB au moins deux mois avant la fin de l'exercice ; l'examen des états financiers et d'autres documents et la formulation de recommandations au Sénat sur l'amélioration de la gestion des finances publiques. En outre, le Sénat est chargé d'assurer le suivi du respect des principes de finances publiques et de responsabilité financière.

Les résolutions de la Commission des finances et du budget sont ensuite examinées par le Sénat et adoptées, après quoi le Président du Sénat soumet les résolutions convenues au Président de l'Assemblée nationale. Puis, ce dernier présente les résolutions à la chambre pour approbation ou rejet. L'Assemblée nationale a le pouvoir de modifier, de rejeter ou d'approuver les résolutions dans les conditions prévues par la Constitution.²²

15 Article 223 de la COK de 2010.

16 Article 228(6) de la COK de 2010.

17 Article 229(1) de la COK de 2010.

18 Article 229 de la COK de 2010.

19 Article 68(1) de la LGFP de 2012.

20 Article 217 et article 96(3) de la COK de 2010.

21 Article 203(1) de la COK de 2010.

22 Article 217(1) à(6) de la COK de 2010.

Commissions/comités parlementaires

La CBA de l'Assemblée nationale traite de questions liées au budget. Avant l'adoption de la Constitution du Kenya, il existait un comité parlementaire du budget mis en place en vertu de l'article 190(1) du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Kenya. La CBA a été créée pour remplir les fonctions suivantes :

- enquêter et faire rapport sur toutes les questions liées à la coordination, au contrôle et au suivi du budget national ;
- discuter et revoir les estimations et formuler des recommandations à l'Assemblée nationale ;
- examiner la DPB présentée à l'Assemblée nationale ;
- étudier les projets de loi portant sur le budget de l'État, y compris les projets de loi de finances ; et,
- évaluer les prévisions fiscales, les politiques économiques budgétaires et les programmes avec des dépenses budgétaires directes.

La CBA et autres commissions/comités ministériel(le)s contribuent aux questions budgétaires ou monétaires au nom de l'Assemblée nationale. En particulier, la CBA est responsable de la plupart des questions financières et reçoit des contributions d'autres commissions/comités ministériel(le)s sur les différents documents budgétaires présentés aux commissions/comités avant leur soumission à la chambre pour discussion et approbation. Par exemple, le rapport de la CBA sur le DPB 2018 et sur le DSGDMT a été déposé le 14 février 2018 et a été soumis à divers(es) commissions/comités ministériel(le)s et leurs contributions ont été examinées par la CBA. Dans la mesure du possible, les commissions/comités ministériel(le)s s'entretiennent avec le Trésor public et la CBA à propos des questions découlant des modifications suggérées ou lorsqu'elles/ils ont besoin de précisions.

La Commission des finances et du budget du Sénat a été établie par l'article 8 de la LGFP. Cette commission est responsable de ce qui suit :

- présenter au Sénat une proposition de la base de répartition des recettes entre comtés et examiner tout projet de loi portant sur des questions financières de comté ;
- passer en revue le projet de loi sur la répartition des recettes entre comtés (CARB) et le projet de loi sur la répartition des recettes (DORB) conformément à l'article 218(1)(b) de la Constitution, au moins deux mois avant la fin de l'exercice ;

- examiner les états financiers et autres documents soumis au Sénat en vertu de la partie IV de la LGFP et faire des recommandations au Sénat afin d'améliorer la gestion des finances publiques du gouvernement ; et,
- assurer le suivi du respect par le Sénat des principes de finances publiques prévus par la Constitution et des principes de responsabilité financière contenus dans la LGFP.

Institution financières indépendante

L'institution financière indépendante au Kenya est le Bureau parlementaire (chargé) du Budget (BPB). Le BPB qui a été créé par la Constitution et la LGFP a pour mandat d'offrir un soutien d'analyse budgétaire à l'Assemblée nationale et aux commissions/comités des finances et, relève donc du Parlement. Le BPB produit et publie ses propres prévisions macroéconomiques et budgétaires à long terme et, par conséquent, est reconnu comme une source d'informations indépendantes, objectives et non partisans.

Le Bureau entrait dans le cadre de la Loi sur la gestion financière (LGF) de 2009, mais est désormais régi par la LGFP. Aux termes de l'article 9 de la LGFP, le personnel du BPB est nommé en fonction du mérite et en raison de son expérience dans le domaine des finances, de l'économie et des politiques publiques, afin de s'acquitter efficacement du mandat du Bureau.

En règle générale, le BPB conseille et soutient le Parlement en matière budgétaire. En particulier, le Bureau est responsable de la préparation des rapports sur les prévisions budgétaires et économiques et de la formulation de propositions ou de recommandations aux commissions/comités parlementaires sur les projets de budget et les tendances économiques générales. Le Bureau est également chargé de faire rapport à la CBA du Parlement sur tout projet de loi qui a un impact économique et financier ainsi que sur les objectifs financiers énoncés dans les DPB pertinentes. Enfin, le Bureau est tenu de proposer, s'il y a lieu, un cadre budgétaire alternatif pour tout exercice financier.²³ Le BPB apporte aux commissions parlementaires ses moyens et a détaché certains de ses fonctionnaires du budget ou analystes financiers auprès de chaque commission/comité en vue de fournir une expertise technique sur les questions budgétaires.

²³ Article 10 de la LGFP de 2012.

Autres commissions et organismes indépendants

Il s'agit de commissions indépendantes, de bureaux ou de conseils, créés pour soutenir le rôle du Parlement sur un certain nombre de questions qui concernent le processus budgétaire. Parmi eux, figurent la CAR, le CIBE et le BCdB.

La Commission sur l'affectation des recettes

La CAR est établie conformément à l'Article 215(1) de la Constitution. Tous les membres de la commission sont nommés par le Président. La Commission est composée d'un président désigné par l'Assemblée nationale, de deux personnes désignées par les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, de cinq personnes nommées par les partis politiques représentés au Sénat et du Secrétaire général du ministère des Finances. Les personnes désignées ne sont pas membres du Parlement et les membres de la CAR doivent avoir l'expertise et l'expérience professionnelle en matière économique et financière.

La commission qui conseille de manière indépendante et objective à la fois l'exécutif et le Parlement, a pour mandat de formuler des recommandations en ce qui concerne le partage équitable des recettes perçues au niveau national, entre le gouvernement national et les gouvernements de comté (horizontal) et entre gouvernements de comté (vertical).²⁴ Lors de la formulation des recommandations, la commission est tenue de définir et d'améliorer les sources de recettes du gouvernement national et des gouvernements de comté et d'encourager également la responsabilité financière aux deux niveaux de gouvernement.²⁵ Plus important encore, le président de la CAR siège au forum consultatif du CIBE, qui contribue à l'apport d'informations à la DPB et au BROP, qui orientent les prévisions budgétaires annuelles.

Conformément au calendrier budgétaire du Kenya, la CAR est tenue de fournir des recommandations au moins six mois avant le début d'une nouvelle année financière (d'ici au 1er janvier). Lors de la formulation de recommandations sur le partage des recettes, la CAR suit les critères énoncés à l'Article 203(1) de la Constitution, en tenant compte : (i) des intérêts nationaux ; (ii) de toute disposition qui doit être faite à l'égard de la dette publique et d'autres obligations nationales ; (iii) des besoins du gouvernement national déterminés par des critères objectifs ; (iv) de la nécessité de veiller à ce que les gouvernements de comté soient en mesure

d'accomplir les fonctions qui leur sont attribuées ; (v) des disparités économiques et de la nécessité d'une optimisation économique de chaque comté ; et, (vi) de l'offre d'incitations pour encourager chaque comté à percevoir des recettes.²⁶

Par exemple, pour l'exercice 2018/19, la Commission a recommandé qu'environ 1 371,2 milliards de shillings kényans (Ksh) et 337,2 milliards Ksh soient affectés respectivement au gouvernement national et aux gouvernements de comté, en tant que parts équitables. La Commission a également recommandé que 30,5 milliards Ksh provenant de la part équitable du gouvernement national soient affectés en tant que subventions conditionnelles aux comtés. La Commission a indiqué que l'affectation 2018/19 se fondait sur l'affectation effective de 302 milliards Ksh aux comtés au cours de l'exercice précédent. Il a été également indiqué que la base a été ajustée pour tenir compte des fonctions précédemment transférées aux comtés sans ressources associées, et, que l'incapacité des comtés à réaliser leurs objectifs de ressources autonomes a été notée.²⁷ En outre, la CAR fait des recommandations quant aux types de subventions conditionnelles (et leur montant) à accorder aux comtés

Encadré 1 : Informations contenues dans le document de révision et de perspectives budgétaires

- la performance financière réelle de l'exercice précédent par rapport à son enveloppe budgétaire ;
- la mise à jour des prévisions macroéconomiques et financières, avec suffisamment d'informations pour montrer les changements par rapport aux prévisions de la plus récente DPB ou du dernier document de stratégie budgétaire des comtés (DSBC) dans le cas des comtés ;
- la mesure dans laquelle la performance financière réelle de l'exercice précédent a pu affecter la conformité avec les principes de responsabilité financière ou les objectifs financiers de la plus récente DPB ou du dernier document de stratégie budgétaire des comtés (DSBC) dans le cas des comtés ; et,
- les raisons de tout écart par rapport aux objectifs financiers, accompagnées des propositions faites pour régler l'écart et le temps estimé pour le faire.

Source : Article 26(2) de la LGFP de 2012.

24 Article 216 de la COK de 2010.

25 Article 215(1), Article 216(1), (3) et (5) de la COK de 2010.

26 Article 203(1) de la COK de 2010.

27 Le rapport de la CAR sur la répartition des recettes pour l'exercice 2018/19, p. 29.

En dehors de la Commission, le Trésor public est également tenu de faire des recommandations sur le partage des recettes entre le gouvernement national et les gouvernements de comté. Toutefois, dans la plupart des cas, les chiffres fournis par la Commission et le Trésor public diffèrent. Les chiffres totaux proposés par la CAR ont tendance à être plus élevés que ceux du Trésor public, comme l'attestent les recommandations de la CAR d'augmenter la part des comtés en accordant de nouvelles subventions. Il incombe au Parlement d'examiner les recommandations formulées par le Trésor public et par la Commission afin de prendre une décision fondée sur les informations qui lui sont présentées.²⁸

Le Conseil intergouvernemental budgétaire et économique

Le CIBE qui est mis en place en vertu de l'article 187(a) de la LGFP se compose du président-adjoint, qui exerce les fonctions de président du Conseil, du ministre des Finances, d'un représentant de la Commission des services parlementaires, d'un représentant de la Commission des services judiciaires (CSJ), du président de la CAR, du président du Conseil des gouverneurs, du ministre des Relations intergouvernementales et du Comité exécutif de comté chargé des finances de chacun des 47 comtés. Le CIBE a mis en place un forum de consultation et de coopération entre le gouvernement national et les gouvernements de comté sur la DPB, le BROP et le DSGDMT.²⁹ Le CIBE formule également des recommandations sur la répartition équitable des recettes entre le gouvernement national et les gouvernements de comté ainsi qu'entre gouvernements de comté. Le Parlement tient compte des recommandations du CIBE lorsqu'il arrête sa décision sur la répartition des recettes.

Bureau du Contrôleur du budget

Le BCdB est un bureau indépendant établi par l'Article 228(1) de la COK. La raison évoquée pour la création d'un BCdB indépendant était la demande faite par le public de séparer les fonctions de gestion financière, qui comprennent le contrôle et les rapports sur l'exécution du budget, des fonctions d'audit. Auparavant, le BCdB et le BAG effectuaient ensemble les mêmes rôles. En vertu de la COK, le BCdB se doit de s'assurer de la discipline budgétaire et de la répartition équitable des ressources disponibles, ainsi que d'encourager la transparence et la redevabilité lors de l'exécution budgétaire.

Le BCdB a pour mandat principal de superviser l'exécution des budgets du gouvernement national et des gouvernements de comté, en autorisant les retraits des fonds publics. Mais surtout, en dehors de ses rôles de supervision et de contrôle du budget, le CdB est tenu de présenter des rapports trimestriels, semestriels, annuels et spéciaux sur l'exécution du budget aux deux chambres du Parlement et à l'exécutif pour examen. Par exemple, les rapports du gouvernement national sont basés sur l'analyse des rapports financiers reçus des MDA conformément à l'article 83(4) de la LGFP, sur les données relatives aux dépenses du Système intégré de gestion de l'information financière et des dossiers du BCdB sur des questions relevant du Trésor public.³⁰ Le BCdB conseille également le Parlement sur des questions financières en cas d'interruption de transferts de fonds par le ministre des Finances à une entité publique ou à un organisme de l'État. En outre, les autres fonctions du BCdB, comprennent :

- de mener des enquêtes de sa propre initiative ou lorsqu'une plainte est déposée par le public ;³¹
- d'offrir des services de médiation, de négociation et d'arbitrage ; et,³²
- de sensibiliser le public grâce à la diffusion d'informations sur l'exécution du budget, au niveau tant national que des comtés.

Le CdB est proposé par le Président et avec l'approbation de l'Assemblée nationale est nommé par le Président.

28 http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/bills/2016/DivisionofRevenueBill_2016.pdf

29 Article 187(1) et (2) de la LGFP de 2012.

30 Article 5 de la Loi de 2016 relative au Contrôleur du budget.

31 Article 252(1)(a) de la COK de 2010.

32 Article 252(1)(b) de la COK de 2010.

Pratiques et défis

Phases de planification et de formulation du budget

L'année financière (exercice) du Kenya débute le 1^{er} juillet et se termine le 30 juin de l'année suivante. Le 30 août, le processus de planification et de formulation du budget au Kenya démarre par l'envoi d'une circulaire par le Trésor public aux MDA. Cette circulaire contient des informations sur le calendrier budgétaire et les dates précises auxquelles les documents budgétaires doivent être préparés et présentés au Parlement. Elle détermine également les principaux secteurs de politiques et les questions dont les MDA doivent tenir compte lors de la préparation de leur budget. Entre septembre et le 15 février, le Trésor public est tenu d'organiser des audiences publiques pour discuter des priorités inscrites dans le Document-cadre macroéconomique et budgétaire. La préparation de la DPB³³ appelle à une action concertée et à l'examen des recommandations de la CBA, de la CSP, du CdB, de la CSJ, des MDA et du public. La DPB contient les informations suivantes :

- une évaluation de l'état actuel de l'économie, y compris les prévisions macroéconomiques ;
- les perspectives financières en ce qui concerne les recettes, les dépenses et les emprunts de l'État pour le prochain exercice et à moyen terme ;
- les plafonds de dépenses proposés pour le gouvernement national, y compris ceux du Parlement et du pouvoir judiciaire et les transferts indicatifs aux gouvernements de comté ;
- les principes de responsabilité financière et les objectifs financiers à moyen terme, y compris le plafond de la dette annuelle totale ; et,
- un énoncé des risques spécifiques.³⁴

Au cours des cinq dernières années, le gouvernement, par le biais de la DPB, a proposé des réformes et des politiques visant à orienter le développement économique social rapide via le Programme de transformation économique. Par exemple, la DPB de 2018 a présenté les « quatre grands programmes », à savoir :

- la valorisation et l'augmentation de 15 pour cent de la part du secteur manufacturier dans le PIB ;
- la sécurité alimentaire ;
- la couverture maladie universelle ; et,

33 Article 25(1) de la LGFP de 2012.

34 Article 25(4) de la LGFP de 2012.

- la fourniture aux Kényans d'au moins 500 000 logements abordables d'ici à 2022.³⁵

Le Parlement est ensuite tenu d'adopter une résolution et de faire des recommandations sur la DPB dans un délai de 14 jours suivant la présentation de celle-ci par le ministre des Finances. Un rapport s'y rapportant devrait être rendu public et disponible, avec les modifications proposées aux affectations sectorielles ainsi que les modifications des plafonds proposés, en mentionnant les raisons des modifications apportées. Par exemple, en 2018, la DPB a été déposée devant l'Assemblée nationale et le Sénat. Le rôle du Parlement consiste à revoir, débattre et approuver la DPB en y apportant ou non des modifications. La DPB a des plafonds sectoriels fixés pour les affectations à chaque MDA et, tout en faisant des changements, l'Assemblée nationale ne doit pas dépasser les plafonds fixés par le Trésor public. Le Parlement peut formuler des recommandations sur les augmentations ou les diminutions, voire même sur les réaffectations d'un ministère à un autre. Puis, le Trésor public est chargé d'effectuer ces modifications selon les raisons avancées par le Parlement au sujet des modifications suggérées. En outre, les résolutions adoptées sur la DPB devraient veiller à ce que chaque fois que le Parlement augmente les dépenses dans une affectation de fonds proposée, cette augmentation doit être compensée par une réduction de dépenses dans une autre affectation de fonds proposée. En règle générale, une proposition de réduction des dépenses a pour objet de réduire le déficit.³⁶

Chaque 1^{er} janvier, la CBA a pour mandat de présenter des recommandations sur la répartition des recettes entre le gouvernement national et les gouvernements de comté. Le 15 février, le Trésor public soumet au Parlement le projet de DPB avec le DSGDMT, le DORB et le CARB.

Le Parlement discute et approuve le DORB et le CARB avant le 16 mars. Cependant, ces projets de loi ne sont généralement pas approuvés à temps parce que le processus a suscité un débat très controversé entre l'Assemblée nationale et le Sénat à propos du montant que le gouvernement central et les comtés devraient chacun obtenir des deniers publics. Dans le cas où les deux chambres ne s'entendent pas sur les sommes à affecter, une Commission de médiation composée de membres des deux chambres est formée pour résoudre le problème.³⁷

35 Déclaration de politique budgétaire, 2018, p. 25.

36 Article 39(3) de la LGFP de 2012.

37 http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/MESSAGES_TO_AND_FROM_SENATE.pdf

D'ici au 30 avril, le Trésor public est chargé de soumettre les projets de budget ou prévisions budgétaires annuels au Parlement. En outre, le pouvoir judiciaire et la Commission des services parlementaires sont tenus de présenter leur budget pour approbation.



Défi 1 :
Manque de temps pour examiner les documents de formulation du budget

Aussi bien la CBA de l'Assemblée nationale que la Commission permanente des finances et du budget du Sénat sont impliquées dans l'examen du projet de DPB et du DSGDMT. L'un des défis constatés ici est le laps de temps constaté entre la présentation de ces documents aux chambres et leur approbation. Le Parlement et le public doivent se voir accorder suffisamment de temps pour examiner minutieusement le budget et les documents connexes. Le Sénat a soulevé la question de savoir si un délai de 14 jours est suffisant pour examiner, débattre et approuver la DPB et le DSGDMT. Par exemple, dans le dernier rapport Hansard du Sénat portant sur la DPB 2018 et le DSGDMT, le Sénat a considéré que le délai imparti par la LGFP pour examen et approbation de ces documents était insuffisant et a proposé qu'il soit porté à 30 jours.³⁸

Encadré 2 : Le Document de stratégie de gestion de la dette à moyen terme

Il s'agit d'un document budgétaire clé qui doit s'aligner sur les grandes priorités stratégiques et les objectifs de politique générale énoncés dans la Déclaration de politique budgétaire (DPB). La stratégie doit prendre en compte : l'encours total de la dette à la date de la DPB ; les sources des prêts consentis au gouvernement national et la nature des garanties données par le gouvernement national ; les principaux risques associés à ces prêts et à ces garanties ; les hypothèses qui sous-tendent la stratégie de gestion de la dette ; et, une analyse de la soutenabilité du montant de la dette, aussi bien réel que potentiel.

Source : Article 33(2)(3) de la LGFP de 2012.



Défi 2 :
Absence de règles claires qui permettent de distinguer les fonctions de l'exécutif de celles du législatif dans le processus budgétaire

Alors que la Loi est claire sur la séparation des pouvoirs et l'indépendance du Parlement et de l'exécutif, cette clarté ne se concrétise pas forcément dans les faits. Par exemple, suivant le parti au pouvoir au Parlement, l'influence exercée par la branche exécutive pourrait prendre la forme de l'approbation de lois financières favorisant l'exécutif.

La Loi prévoit que le Parlement statue en dernier ressort en ce qui concerne l'approbation des budgets avec ou sans modifications, tant que les intérêts des citoyens sont pris en compte, mais dans la pratique cette disposition n'a pas toujours été respectée. Par exemple, le Parlement a le devoir de ne pas augmenter le déficit budgétaire lorsqu'il examine et approuve la DPB. Toutefois, dans le budget 2015/16, le rapport de la CBA a montré que le Parlement avait proposé des augmentations de crédits destinés à des secteurs et des bureaux indépendants, y compris à lui-même et à des fonds qui lui sont associés, comme le Fonds de développement des circonscriptions. Ces propositions ont augmenté le déficit de près de 14 milliards Ksh sans avoir trouvé de nouvelles sources de recettes.³⁹

Au moment de la rédaction de cette étude, l'approbation du Projet de Loi de finances 2018 a été perçue comme l'illustration de l'intervention de l'exécutif, qui a laissé la plupart des parlementaires (MP) divisés sur la question de savoir s'il fallait ou non imposer l'augmentation d'une TVA à 16 pour cent sur tous les produits pétroliers. L'adoption du projet de loi n'a pas réussi à mettre en évidence l'indépendance du Parlement vis-à-vis de l'exécutif. Dans de tels scénarios où l'exécutif et le Parlement sont en désaccord sur une proposition, les Articles 112 et 113 de la Constitution sont très explicites sur les mesures à prendre pour procéder à la médiation budgétaire. Il convient donc de renforcer la clarté sur ce que l'exécutif et le Parlement doivent faire pour soutenir le principe de séparation des pouvoirs dans le processus budgétaire.

³⁸ Parlement du Kenya, le rapport Hansard du Sénat, le 28 février 2018.

³⁹ IBP – Partenariat budgétaire international (2015) *The Role of Parliament and the National Treasury in developing the 2015/16 budget*.

Affectation et approbation du budget

Les projets de budget ou prévisions budgétaires de l'État sont soumis à l'Assemblée nationale le 30 avril, soit deux mois avant le début de l'exercice suivant, puisque l'exercice du Kenya commence le 1^{er} juillet. Le ministre des Finances présente au Parlement le projet de budget de l'exécutif ainsi que tout autre document annexe et le projet de loi de finances.⁴⁰ Les prévisions budgétaires doivent correspondre aux plafonds ou chiffres qui ont été approuvés au cours de la phase de formulation pendant l'approbation de la DPB.

Dès la présentation des prévisions budgétaires de l'État à l'Assemblée nationale, celle-ci est censée les examiner avec celles présentées par la CSP et par le greffier en chef de la CSJ. L'Assemblée nationale est tenue d'approuver les prévisions, avec ou sans modifications. L'Assemblée tient compte par ailleurs des recommandations de la CBA avant d'approuver les prévisions. Le Comité du budget est tenu par la Loi d'inclure l'opinion publique, qui devrait figurer dans les recommandations soumises à l'Assemblée nationale. Les forums de participation citoyenne organisés par la CBA de l'Assemblée nationale ont lieu normalement au mois de mai et cherchent à recueillir des informations et les avis du public sur le projet de budget avant l'approbation par la chambre. L'Assemblée nationale peut modifier le projet de budget de l'État conformément à la Loi sur la répartition des recettes.

Le Parlement approuve le projet de budget d'ici au 30 juin, ce qui marque la fin de l'année financière du Kenya. Ce délai se conforme aux lignes directrices recommandées, à savoir, au moins deux ou trois mois avant le début de l'exercice. Outre les prévisions budgétaires, le projet de loi de finances doit être approuvé, devenant ainsi la Loi de finances, qui autorise les dépenses et les retraits d'argent du Fonds consolidé. Aucune dépense ne peut être faite par l'exécutif sans l'adoption au préalable de la Loi de finances par l'Assemblée nationale.

En juin, le projet de loi de finances est également présenté à la chambre et devrait être discuté dans les 90 jours suivant sa présentation. Ce projet de loi autorise la perception des impôts et le recouvrement des recettes.



Défi 3 : Inclusion de projets qui n'ont pas été conceptualisés par les MDA

La Constitution de 2010 du Kenya renforce le rôle des assemblées législatives par le biais de dispositions qui déterminent la répartition des recettes, les crédits budgétaires et la surveillance des autres agences étatiques. En outre, la Loi sur la GFP de 2012 et la législation subsidiaire (réglementation relative à la GFP de 2015) imposent des limites sur l'importance des modifications que peut faire le Parlement au cours de la phase d'approbation du projet de budget et la LGFP stipule que celles-ci ne doivent pas dépasser dix pour cent.⁴¹ Il est à noter que les lois applicables aux assemblées législatives sont claires et ne gênent pas le Parlement dans l'exercice de ses fonctions pour approuver le budget.

L'article 113 de la Constitution prévoit des commissions de médiation nommées par les présidents des deux chambres en cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur un projet de loi particulier.⁴² Par exemple, si les deux chambres ne parviennent pas à s'entendre sur la répartition des recettes, la commission de médiation sur le DORB, composée d'un nombre égal de membres de chaque chambre doit tenter de résoudre les questions liées à ce désaccord et d'élaborer une version du projet de loi que les deux chambres adopteront. De cette façon, la Loi renforce le rôle du Parlement en veillant à ce que les sujets de désaccord entre les deux chambres soient traités aussi rapidement que possible.

Il est dans les attributions légales du Parlement d'adopter le projet de budget présenté par le Trésor public avec ou sans modifications. La loi stipule clairement que les modifications que peut apporter le Parlement au projet de budget sont limitées et qu'elles ne doivent pas augmenter le déficit. Bien que cette disposition ait été observée à maintes reprises, dans plusieurs cas il s'est avéré que le Parlement ait suggéré des affectations à de nouveaux projets qui n'avaient pas été conceptualisés au niveau des MDA ou par le Trésor public. Parmi les projets proposés,

40 Article 221(1) de la COK de 2010.

41 Législation subsidiaire du Kenya de 2015. Partie IV, règle 40 (9).

42 Articles 112 et 113 de la COK de 2010.

figurent ceux qui ont été rajoutés à la suite de la participation du public, vu qu'il est dans les attributions de la CBA de prendre en considération les avis exprimés par ce dernier lors des réunions participatives. En d'autres occasions, ce processus s'avère une affaire politique dans laquelle l'Assemblée nationale peut souhaiter imposer de strictes mesures ou des sanctions sur des MDA (surtout lorsque les fonds n'ont pas été utilisés de manière efficace) ou suggérer certains projets afin de maximiser la popularité de certains parlementaires avec leurs électeurs.

Dans certains cas, il est difficile de tenir compte de façon réaliste de certaines modifications lors de l'exécution budgétaire. Le Trésor public ou les MDA dépensiers n'ont d'autre choix que de les accepter lorsqu'elles ont été adoptées par les chambres, car il s'avère souvent problématique de réviser les chiffres du budget une fois qu'ils ont été approuvés par le Parlement. S'il faut effectuer des révisions, ou si des hypothèses s'avèrent incorrectes, le Trésor public peut présenter un budget supplémentaire (ou loi de finances rectificative) proposant de réaffecter certains crédits budgétaires au sein des MDA dépensiers et de réviser les hypothèses formulées au cours des phases de planification et de formulation. Dans d'autres cas, une Commission parlementaire peut demander au ministre des Finances ou aux ministres des MDA dépensiers à s'exprimer devant la Commission afin de clarifier des questions controversées ou toute autre question soulevée. Par conséquent, il incombe au Parlement d'approuver ou non les modifications qui pourraient se produire pendant l'exécution du budget, en présentant un budget supplémentaire, qui sera pris en compte lorsque le montant des crédits ouverts dans la Loi de finances s'avère insuffisant ou qu'une dépense s'avère nécessaire, pour laquelle aucun crédit n'avait été affecté.⁴³

Il importe de noter que la loyauté politique envers les partis peut influencer le processus décisionnel et l'approbation des documents budgétaires. Par exemple, les informateurs clés interrogés pour cette étude de cas estimaient qu'il ne semblait plus exister une forte opposition, depuis le lancement de l'Initiative Building Bridges Initiative (ou Initiative de rapprochement) qui est

survenue à la suite de la réconciliation entre le parti au pouvoir et le parti de l'opposition. L'opposition sert de « chien de garde » (observateur) à l'égard du parti au pouvoir et a pour fonction d'influer sur les décisions et l'élaboration des politiques au Parlement. Une faible opposition affecte l'efficacité de la surveillance par le Parlement du fait de son allégeance politique, ce qui peut, par conséquent, compromettre l'examen minutieux et la transparence budgétaire.

Surveillance du budget

Le Trésor public est tenu de publier les rapports d'exécution au plus tard 45 jours après la fin de chaque trimestre pour suivre les progrès accomplis en matière d'exécution.

L'article 201(1)(a) de la Constitution exige la transparence et la redevabilité comme principes directeurs pour la conduite des affaires relatives aux finances publiques. Les principes susmentionnés ainsi que la primauté du droit, la participation citoyenne, la transparence et le constitutionnalisme, reflètent la bonne gouvernance dans tout gouvernement démocratique. La surveillance budgétaire doit être menée pour établir si les fonds alloués ont été utilisés conformément aux fins prévues.

Le Parlement au Kenya, par le biais des commissions/comités et des bureaux établis, surveille le processus budgétaire. Les comités parlementaires suivants sont impliqués dans la surveillance :

- le Comité des comptes publics (CCP) ;
- le Comité des investissements publics (CIP) ; et,
- le Comité du compte des fonds spéciaux (CCFS).

Le CCP, le CCFS et le CIP sont établis en vertu du Règlement intérieur du Parlement, aux articles 205, 205A et 206, respectivement. Ces comités sont conçus pour assurer systématiquement un contrôle sur l'exécutif et ses auxiliaires, assurant ainsi la transparence et la redevabilité. Alors que le CCP assure une surveillance parlementaire sur les MDA de l'État, le CIP assure la supervision des agences publiques semi-autonomes. Le Comité du compte des fonds spéciaux quant à lui, a été créé récemment et a pour mandat de surveiller les comptes de péréquation, les partis politiques, le pouvoir

⁴³ Article 223 de la COK de 2010.

judiciaire et le Fonds de développement des circonscriptions.⁴⁴

Des bureaux indépendants supplémentaires, y compris le BCdB et le BAG sont établis en vertu de la Constitution pour assurer la surveillance des budgets de l'État et des comtés au Kenya.

Chaque trimestre, le Trésor public publie ses rapports en cours d'année et les soumet à l'Assemblée nationale. Le CdB est aussi tenu de présenter des rapports trimestriels au Parlement avec des recommandations sur l'état de réalisation des projets et leur performance ainsi que sur la façon dont les fonds sont dépensés. Il incombe au Parlement de prendre des mesures fondées sur les conclusions tirées des rapports du Trésor public et du BCdB. La communication d'informations continues et ponctuelles sur les progrès d'exécution est indispensable pour que le Parlement puisse assurer une surveillance efficace durant la phase d'exécution budgétaire. En outre, le Parlement devrait être demandeur d'informations et avoir l'expertise technique et la capacité d'examiner les rapports d'exécution et, de faire des suggestions quant à l'amélioration de l'utilisation des deniers publics au cours de la phase d'exécution.



Défi 4 :
Manque de surveillance fonctionnelle des rapports d'exécution du budget

L'accès retardé aux informations sur l'exécution nuit à l'efficacité de la surveillance, surtout quand les rapports sont retardés du fait que les bureaux indépendants qui les produisent s'appuient sur des informations provenant des MDA et des comtés. Le Trésor public et le Contrôleur du budget sont légalement tenus de produire les rapports d'exécution. Bien que le Trésor public publie en ligne ses rapports trimestriels d'analyse économique et budgétaire dans les délais, le Bureau du Contrôleur du budget n'a pas accès aux informations du Parlement, ce qui bouleverse son rôle de surveillance.

Même si le cadre juridique stipule clairement le rôle que doit remplir le Parlement dans le processus budgétaire, le manque de capacités institutionnelles peut freiner l'exécution efficace du mandat du Parlement. Compte tenu de ce constat, le Trésor public, le BPB, le BCdB, la CAR et le BAG offrent leur appui en mettant à disposition des informations par le biais de la publication de divers rapports, en apportant une expertise technique et en renforçant les capacités des législateurs.

L'incapacité du Parlement à exiger la fourniture de ces rapports en temps utile et à faire pression à cet effet, ou à les examiner ponctuellement, menace la transparence et la redevabilité de l'exécution du budget. En effet, lorsqu'ils sont correctement exploités, ces rapports peuvent représenter des outils efficaces à la disposition de l'Assemblée nationale à titre d'équilibre des pouvoirs tout au long de l'exécution budgétaire.

L'absence de capacités et de connaissances suffisantes sur la façon d'influencer le processus budgétaire d'un point de vue éclairé a été soulignée pendant les interviews comme l'un des défis auxquels font face les commissions/comités parlementaires. Ces interviews ont mis en exergue le manque de capacités des commissions/comités parlementaires pour examiner les rapports d'exécution en cours d'exercice du Trésor public et du CdB.

Même si le Bureau du Contrôleur du budget offre à l'Assemblée nationale et au Sénat un renforcement des capacités en matière d'information budgétaire et d'examen des rapports d'exécution, cette offre dépend de la disponibilité des ressources et de l'identification d'un besoin, car les ressources à la disposition des bureaux indépendants sont limitées. En revanche, le BPB renforce les capacités des commissions/comités grâce à des réunions de concertation, des ateliers et la consultation de professionnels externes pour dispenser des formations. Il convient toutefois de noter que les requêtes de renforcement des capacités sont souvent déterminées par la demande et doivent provenir des commissions/comités, selon le problème concerné. En effet, le BPB ne dispose pas d'un personnel suffisant pour répondre à chaque demande des commissions/comités parlementaires. Un appui technique est offert dans les

⁴⁴ Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, 4^e édition, 205, 206, p. 167.

domaines thématiques relatifs à l'analyse de la dette publique, à la soutenabilité de la dette et à l'appui et, aux conditions imposées par les donateurs. Au cas où le BPB n'aurait pas les capacités de gérer toute question qui lui est présentée, le bureau engage des professionnels externes, ce qui peut inclure des instituts de recherche, afin d'appuyer les parlementaires et leurs commissions/comités. Le BPB travaille actuellement à l'ébauche d'un cadre de mise en œuvre pour améliorer le rôle de surveillance du Parlement tout au long de l'exécution.

Dans le rapport parlementaire sur la DPB de 2018, la CBA prenait note des efforts effectués par le BPB pour veiller à ce que les membres comprennent le contenu de la DPB et pour leur procurer les capacités techniques nécessaires pour examiner les documents budgétaires. Toutefois, le Parlement a aussi relevé les défis liés au personnel et a suggéré dans le rapport que le bureau devrait être doté des ressources adéquates et qu'il faudrait veiller à ce que chaque commission/comité soit rattaché(e) à un fonctionnaire du budget du BPB pour assurer les capacités techniques nécessaires.

Évaluation et audit

La phase d'évaluation du processus budgétaire doit refléter le statut des comptes publics à la fin de l'exercice budgétaire et évaluer les progrès effectués sur le plan de la réalisation des objectifs de politique déterminés par le gouvernement. Au Kenya, cette étape est relatée dans le quatrième rapport trimestriel de l'exercice (le rapport de fin d'année) du Trésor public et le BROP national. Ces rapports doivent être soumis à l'Assemblée nationale après approbation du Conseil des ministres. Le BROP est produit à deux étapes du processus budgétaire : la formulation et l'évaluation, c'est-à-dire que le BROP examine la performance budgétaire réelle de l'exercice budgétaire précédent, compte tenu des crédits budgétaires du même exercice et, il examine et met à jour les prévisions économiques et financières pour l'exercice à venir en fonction de l'évolution actuelle de l'économie. De plus, le BROP fournit des informations sur la façon dont la performance actuelle de l'exercice examiné a affecté la conformité aux principes de responsabilité financière et aux objectifs financiers définis dans la LGFP.

Au Kenya, l'audit du budget est confié au BAG, l'institution supérieure indépendante de contrôle des finances publiques. Le BAG réalise des audits indépendants et produit des rapports sur les comptes de toute entité publique, y compris les MDA de l'administration centrale, financés par les fonds publics, dans les six mois suivant la fin de chaque exercice.⁴⁵ Le BAG effectue trois types d'audit : réglementaire, continu et de performance. Un audit réglementaire contrôle les états financiers et émet son opinion à savoir, s'ils reflètent correctement les débits et crédits de l'exercice. Un audit continu est effectué pour améliorer la transparence managériale. Un audit de la performance cherche à établir l'existence ou non d'un impact positif.

Par l'intermédiaire du rapport de l'Auditeur général qui est partagé avec les commissions/comités parlementaires concerné(e)s, une analyse indépendante détermine si les fonds publics ont été dépensés conformément à la loi. De plus, dans les trois mois suivant la réception du rapport, l'Assemblée nationale doit l'étudier et en débattre, puis doit prendre les mesures appropriées, selon les besoins.⁴⁶

Les étapes du processus à partir du moment où le rapport de l'Auditeur général est remis jusqu'à son adoption, sont les suivantes :

- Le rapport est remis au greffier de l'Assemblée nationale ou du Sénat ;
- Le greffier le prépare pour que le dirigeant du parti majoritaire puisse le présenter à la chambre, le jour de la prochaine séance ;
- Une fois traité, le rapport est confié à la commission ou au comité compétent pour examen des comptes par rapport à divers MDA, commissions/comités, bureaux indépendants, etc. ;
- Une fois que la commission/le comité a terminé son examen du rapport avec l'assistance d'un fonctionnaire du BAG, un rapport final est rédigé ;
- La commission/le comité adopte ensuite le rapport final et le prépare pour être discuté par la chambre ;
- À l'issue de la discussion, le rapport est ajouté à l'ordre du jour pour débat ; toutefois, les rapports du CCP, du CIP et du CCFS reçoivent la priorité dans l'ordre du jour des débats de la chambre ;

⁴⁵ Article 229(1) de la COK de 2010.

⁴⁶ Article 229 de la COK de 2010.

- Le rapport est débattu puis adopté par la chambre avec ou sans modifications ;
- Après son adoption, le greffier écrit à toutes les entités affectées par le rapport et leur transmet les recommandations de mesures nécessaires et de mise en œuvre ; et,
- Les entités répondent au Parlement pour l'informer de l'état de mise en œuvre des recommandations.

Le CCP et le CIP jouent des rôles importants à l'étape d'audit. Le CCP examine minutieusement le rapport de l'AG sur les dépenses des MDA, tandis que le CIP examine le rapport de l'AG sur les agences publiques semi-autonomes. Les deux comités étudient les questions soulevées par l'AG et effectuent des recommandations destinées à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, le CCP a récemment convoqué des fonctionnaires publics impliqués dans la mauvaise gestion de fonds publics, afin de les interroger.



Défi 5 :
Capacité limitée des commissions/comités à demander des comptes au gouvernement

Il est difficile de déterminer si l'équipe du CCP possède l'expertise nécessaire pour aborder les questions politiques dans divers domaines, car le règlement intérieur affirme que le comité doit être présidé par le dirigeant du parti d'opposition officiel et que l'opposition doit constituer la majorité des membres du comité. Il est ainsi difficile d'établir les qualifications et l'expertise des membres du comité.⁴⁷ Toutefois, selon les interviews menées dans le cadre de cette étude de cas, le BAG apporte une capacité technique au CCP, au CIP et au CCFS par l'intermédiaire de son secrétariat. En outre, lors des auditions des comités de surveillance, le BAG affecte un agent ou auditeur chargé de vérifier les informations fournies par les fonctionnaires convoqués par les comités lors de leur examen des questions découlant de l'audit.

⁴⁷ Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, 4^e édition, 205, 206, p. 167.

Il est également difficile de déterminer quel(le) commission/comité parlementaire est chargé(e) d'examiner le rapport de fin d'année du Trésor public, et si les commissions/comités l'examinent et fournissent réellement des recommandations. Cette responsabilité incombe-t-elle à la CBA ou au CCP et au CIP ? Ce manque de clarté est aggravé par un problème soulevé pendant les interviews : l'absence d'un cadre pour guider l'examen du rapport par le Parlement.



Défi 6 :
Manque d'indépendance et de ressources du Bureau de l'Auditeur général (BAG)

Le BAG forme les parlementaires à mener des interrogatoires portant sur les rapports d'audit de performance. Il fournit le soutien nécessaire par le biais de son secrétariat, qui aide le Parlement en lui apportant l'expertise dont il a besoin. Un appui technique est parfois fourni pendant les audiences et séances, lorsque le Parlement demande au BAG de confirmer les déclarations faites par les fonctionnaires convoqués devant le CCP, le CIP ou le CCFS. Néanmoins, tous les informateurs ont dit craindre que le BAG ne dispose pas des ressources nécessaires pour remplir son rôle et ont indiqué qu'il fallait les accroître.

Le lancement de la décentralisation a augmenté le nombre d'entités à auditer : le gouvernement national et 47 comtés. Le Parlement a ainsi suggéré d'allouer au BAG suffisamment de ressources pour renforcer ses fonctions. Par ailleurs, des fonds supplémentaires sont nécessaires pour augmenter ses effectifs et pour qu'il puisse faire face à ses responsabilités accrues. Le fait de ne pas garantir suffisamment de fonds pour le BAG porte atteinte à sa nature d'institution indépendante et à sa capacité de produire des rapports en temps utile, face à ses capacités limitées (outils et infrastructures). De plus, l'indépendance du bureau peut aussi être affectée par le jeu des partis. Par exemple, malgré l'accroissement des rôles et des responsabilités suite à la décentralisation, le budget du bureau a déjà été réduit, ce qui soulève des questions quant à son indépendance. En 2017, une

pétition a été lancée pour mettre en accusation l'Auditeur général.⁴⁸ Les délais de présentation de rapports stipulés dans la Constitution sont extrêmement courts ; en effet, le BAG doit effectuer l'audit et présenter son rapport d'ici au 31 décembre de chaque année, ce qui ne lui laisse que trois mois après la présentation des états financiers des entités auditées. Dans bon nombre de cas, la présentation tardive des états financiers des institutions affecte la période de temps disponible pour respecter les délais.



Défi 7 :
Non-examen dans les délais des rapports d'audit par les comités/commissions pour garantir la redevabilité

Le CCP doit avoir accès à tous les rapports du BAG et les examiner en temps utile. Dans la pratique, cela n'est toutefois pas toujours le cas, car le Parlement ne discute pas des rapports en temps voulu. Au moment de cette étude pendant l'exercice budgétaire 2018/19, les rapports d'audit en cours d'examen par les commissions/comités de surveillance parlementaires étaient ceux des exercices de 2014/2015 et 2015/2016, sachant que l'exercice 2016/17 était le dernier à avoir été publié par l'Auditeur général. Ce décalage soulève la question de savoir si le Parlement remplit efficacement son rôle de surveillance. Par ailleurs, le rapport de l'Indice parlementaire africain a établi que le comité devrait adopter des résolutions ensuite appliquées par l'exécutif et, qu'il était autorisé à mener des enquêtes indépendantes sur toute question d'intérêt public, mais aussi avec l'approbation de l'Assemblée nationale.⁴⁹

Pour ce qui est de savoir si des conséquences juridiques accompagnent les conclusions ou recommandations du CCP, l'Institut des affaires économiques a signalé qu'il n'existait aucun mécanisme pour faire respecter ces recommandations et qu'aucune sanction n'était prise pour décourager leur non-respect. Selon le rapport, cette conclusion est appuyée par le fait que les mêmes problèmes de mauvaise gestion des fonds publics et de détournement continuent de se reproduire.⁵⁰ En outre, les mesures dépendent de la gravité des cas identifiés et diffèrent s'il s'agit de questions d'intérêt public. Par exemple, dans le contexte du scandale récent de l'Agence nationale pour la jeunesse (*National Youth Service*), le CCP était sous les projecteurs et suite aux conclusions du comité, certaines personnes ont en effet dû faire face à des conséquences juridiques.

Le Trésor public effectue le suivi des recommandations du CCP et du CIP et discute avec les ministères dépensiers des améliorations à apporter. Ils se servent également des rapports d'audit d'exercices passés et des rapports de performance du CdB. Des examens de performance sont aussi entrepris pour orienter l'affectation des fonds pendant le processus de planification et de formulation du prochain budget. Le Trésor public peut, à partir des informations fournies par le rapport, interrompre le financement d'un MDA particulier pour éviter un gaspillage ou optimiser les ressources. Les ministères dépensiers et le Trésor public effectuent un suivi régulier et produisent des rapports sur les visites de terrain pour suivre les projets en cours.

48 <https://www.capitalfm.co.ke/news/2017/09/odunga-quashes-parliament-petition-edward-ouko/>

49 Rapport de l'Indice parlementaire africain (API), 2012, p. 40.

50 Institute of Economic Affairs- Kenya, *The Parliamentary Budget Oversight in Kenya, 2009*, p. 27.

Conclusion et recommandations

Les défis énoncés illustrent certains des problèmes sur la façon dont le Parlement contribue à l'amélioration de la formulation du budget, de la mise en œuvre des plans de dépenses et de la surveillance au Kenya. Ces défis suggèrent un certain nombre de mesures nécessaires et de bons points d'entrée pour améliorer le processus budgétaire.

Indiquer clairement les responsabilités et les pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement au sein du processus budgétaire

Comme dans beaucoup de systèmes parlementaires, le parti au pouvoir détient souvent la majorité au Parlement, ce qui rend le processus budgétaire plus rationnel mais pas nécessairement incontesté. Même si bon nombre de parlementaires sont consultés lors du processus budgétaire, certains éprouvent encore le besoin d'intégrer au projet de loi de finances, les projets qui bénéficieront à leurs communautés. Ces projets ne sont pas passés en revue par les MDA qui doivent les mettre en œuvre, afin de s'assurer de leur faisabilité. Il est impératif de décider quelle branche de l'État détient l'autorité ultime de conceptualiser les projets, d'allouer des fonds aux programmes etc., pour garantir la crédibilité du budget.

Scruter l'exécution du budget et les rapports d'audit dans les délais impartis

La présentation tardive des rapports trimestriels d'exécution du budget et des rapports d'audit limite le rôle des commissions/comités parlementaires dans la surveillance budgétaire. Même si le Trésor public publie ces rapports dans les délais, ce n'est pas le cas du BCdB, ce qui limite la redevabilité. Le BAG présente souvent le rapport d'audit avec un certain retard. En parallèle, le Parlement néglige parfois de l'examiner. De plus, différent(e)s commissions/comités n'ont pas les capacités d'examiner les rapports ; ils bénéficient des efforts de renforcement des capacités du BCdB et du BPB, mais en raison des ressources limitées en personnel de ces deux institutions, les demandes des commissions/comités ne sont pas toutes traitées. Une attention particulière doit être accordée au renforcement des capacités techniques de ces comités pour veiller à la prestation de services de qualité, à l'efficacité et à l'efficacité des ressources publiques. Le Parlement a un rôle unique à jouer dans le processus budgétaire.

Fournir au Bureau de l'Auditeur général des ressources adéquates

Les parties prenantes de la GFP au Kenya sont d'accord pour dire que le BAG manque de ressources pour accomplir sa mission, ce qui entraîne des retards dans le processus d'audit et, de ce fait, dans la présentation du rapport d'audit. En outre, lorsque l'Auditeur général présente un rapport d'audit, celui-ci ne contient pas assez d'informations pour tenir le gouvernement responsable de ses actes.

Remerciements

Cette étude de cas a été rédigée par Vivian Magero qui a tenu compte des conseils donnés par Michael Castro du Secrétariat de CABRI lors de sa rédaction.

Pour tout renseignement sur CABRI, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :
CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
South Africa

Conception et mise en page par COMPRESS.dsl

Cette publication est financée par la Banque africaine de développement (BAfD).

Les résultats et les conclusions contenus dans cette publication ne reflètent pas forcément ses positions ou ses politiques.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT