



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Budget Brief (French)

Année 04. N.° 13. 2011

LES OPINIONS PRESENTÉES DANS CETTE GAZETTE SONT CELLES DE L'AUTEUR
ET NE REPRESENTENT PAS NECESSAIREMENT L'OPINION DE L'IBP

Mettre en lumière la loi de finances du Kenya

Jason M. Lakin

International Budget Partnership

Le gouvernement du Kenya, avec le soutien du Fonds monétaire international (FMI), est actuellement en train de rédiger une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui permettra d'établir un nouveau système de gestion financière aux niveaux national et sous-national au Kenya. Jusqu'à présent, ce processus s'est déroulé dans les coulisses, la société civile et même d'autres donateurs n'ayant eu accès à aucune information sur le projet en question. Bien qu'il soit naturel pour un gouvernement de produire ses projets de loi en interne avant de les partager, peu d'informations ont été fournies sur le calendrier de publication et de réception des commentaires sur ce projet ou sur son contenu.

La présente note soutient que les efforts visant à développer la loi de finances du Kenya doivent être mis en lumière et que la LOLF devrait tirer parti de la nouvelle Constitution kenyane en incorporant des dispositions en faveur de la transparence, la responsabilisation et la participation citoyenne dans le processus budgétaire. Bien que cette note porte essentiellement sur la LOLF du Kenya, les principes qu'elle propose s'appliquent à la plupart des pays et devraient constituer un point de départ pour les futurs débats autour du contenu des LOLF en Afrique et au-delà.

Qui se soucie de lois organiques relatives aux lois de finances?

Les lois organiques relatives aux lois de finances sont des textes législatifs complets qui stipulent comment les fonds publics doivent être alloués, répartis et surveillés. Elles déterminent le degré de latitude formelle dont jouit la branche exécutive du gouvernement, si et comment le gouvernement doit consulter la branche législative ou les citoyens à propos des dépenses publiques, et la mesure dans laquelle les dirigeants gouvernementaux sont tenus responsables de la mauvaise gestion des fonds publics. La LOLF est également importante en ce qu'elle établit les rôles des autorités centrales, provinciales et locales. Par conséquent, elle est un outil essentiel pour déterminer la forme que prendra la décentralisation dans un pays donné.

Selon Salvatore Schiavo-Campo, une LOLF devrait porter sur les quatre points essentiels suivants:

- les objectifs de dépenses publiques (p. ex., des prestations de services efficaces),
- le processus selon lequel les dépenses sont faites (p. ex., formulation préliminaire, puis approbation législative, puis suivi, etc.),
- les principes qui régissent le processus (p. ex., la transparence, la participation, etc.), et
- qui est responsable de quoi au sein du système (p. ex., le rôle du législateur, de l'institution d'audit suprême, des autorités locales, etc.).¹

Tout comme les autres lois, contrats et traités, les LOLF sont pour les citoyens, diverses branches du gouvernement et le judiciaire un moyen de tenir le gouvernement responsable de ses actes. Naturellement, une LOLF n'est pas le seul facteur déterminant de la manière dont les gouvernements dépensent l'argent des contribuables. Parfois, une LOLF peut établir des processus et principes particuliers qui sont en pratique bafoués par le gouvernement. Elle n'est dans ce sens différent d'aucune autre loi: afin d'atteindre son objectif, la loi doit être activement utilisée une fois qu'elle a été adoptée. Ainsi, la formulation de la LOLF au Kenya n'est que l'une des premières étapes en direction de plus grandes transparence et responsabilisation en matière de dépenses publiques. Il restera beaucoup à faire pour garantir que la loi soit appliquée après son adoption.

Pourquoi le Kenya prépare-t-il maintenant un projet de loi organique relative aux lois de finances?

L'année dernière, le Kenya a adopté une nouvelle constitution.² Ce texte, notamment le Chapitre 12 relatif aux finances publiques, présente une approche de la gestion des finances publiques radicalement différente de celle contenue dans la précédente constitution kenyane. La nouvelle approche réduit les pouvoirs de l'exécutif, accroît ceux du législatif et fait de la transparence un principe de base du système. L'Article 201(a), en particulier, stipule qu'«il y aura transparence et responsabilité, y compris la participation du public, dans le domaine financier».

Bien que la Constitution du Kenya soit exhaustive, elle laisse sagement au Parlement le soin de légiférer sur de nombreux détails. Elle comporte même un calendrier (cinquième annexe) qui décrit le rythme auquel le Parlement devrait adopter les lois portant mise en œuvre de ses textes. Dans le cas du Chapitre 12, il y a six lois supplémentaires que le Parlement doit adopter dans les quatre prochaines années. En outre, certaines dispositions de la Constitution sont de nature très générale et devront également être clarifiées par d'autres lois ou réglementations.

Par conséquent, le Kenya a entrepris la rédaction d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances afin de revenir sur certains détails qui n'avaient pas été abordés de manière satisfaisante par la Constitution elle-même. Cette LOLF est une opportunité unique pour la société civile du Kenya de s'assurer que les principes clés énoncés dans la Constitution soient intégralement repris dans les lois et réglementations portant sa mise en œuvre.

¹ Salvatore Schiavo-Campo, "The Budget and Its Coverage," dans Anwar Shah, éd., *Budgeting and Budgetary Institutions* (Washington, DC : Banque Mondiale, 2007).

² La nouvelle constitution, à laquelle nous faisons référence sur la base de numéros d'article, peut être consultée (en langue anglaise) à : http://www.kenyalaw.org/klr/fileadmin/pdfdownloads/Constitution_of_Kenya__2010.pdf

Il est impératif que les citoyens et la société civile formulent un ensemble de principes, et même un langage spécifique, qui garantissent que la LOLF insuffle transparence et participation du public au nouveau système de gestion des finances publiques kenyan. Le reste de cette note se propose d'entamer le débat sur les types de principes qui devraient être intégrés dans la loi.

Principes contribuant à un budget ouvert au Kenya

Trois grands principes au moins devraient être incorporés dans la nouvelle LOLF pour que celle-ci puisse garantir que la gestion des finances publiques au Kenya s'opère dans le respect de la nouvelle constitution et des normes internationales de bonnes pratiques en la matière. Ces principes sont la transparence, la responsabilisation, et la participation du public.

Transparence

Le premier principe énoncé au Chapitre 12 de la nouvelle constitution est celui de « l'ouverture » (201(a)). La Constitution confère au Parlement un rôle beaucoup plus important dans la gestion des finances du pays qu'il n'en jouissait auparavant. Cela veut dire que le Ministère des Finances sera tenu de partager plus d'informations avec le Parlement. Bien qu'il s'agisse d'un premier pas en direction d'une plus grande transparence, cela ne suffira pas en soi à garantir que le Parlement puisse exercer son propre rôle, ou que les citoyens bénéficient des informations dont ils ont besoin pour comprendre les décisions du gouvernement et en tenir ce dernier responsable.

La Constitution exige que le budget contienne des prévisions de revenus et de dépenses, une ventilation des dépenses afférentes au développement et des dépenses renouvelables, ainsi que des informations sur le déficit et la dette. La LOLF devrait exiger bien plus que cela. Tout d'abord, la distinction quelque peu artificielle opérée au Kenya entre dépenses de développement et dépenses renouvelables est inadéquate parce que les fonds en provenance de donateurs sont toujours considérés comme afférant au développement, même s'ils servent en réalité à financer des dépenses renouvelables. **Il est donc essentiel que la LOLF fournisse une définition claire de ce que « développement » veut dire en matière de dépenses.**³

En général, la Constitution n'aborde que trop peu le thème de la transparence lors de la mise en œuvre du budget; elle n'inclut aucune disposition imposant au gouvernement de rendre compte en cours d'année aux institutions publiques ou de contrôle des dépenses réelles. En revanche, la loi sud-africaine sur la gestion des finances publiques (*Public Finance Management Act – PFMA*) exige qu'un état des dépenses réelles soit produit mensuellement.⁴ **Les bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques présupposent que les gouvernements produisent régulièrement des rapports sur les dépenses en cours, ceux-ci constituant l'un des huit documents clés couvrant la formulation, la mise en œuvre et les différentes phases d'évaluation du budget. Ceci devrait ressortir de la LOLF.** En sus de rapports budgétaires en cours d'exercice comme ceux publiés par l'Afrique du Sud, ces rapports de mise en œuvre devraient inclure un examen semestriel du budget et un rapport de fin d'année. Ils devraient présenter le détail des dépenses et revenus réels, et expliquer le

³ République du Kenya (Ministère de la Planification et de la Programmation du développement), *Public Expenditure Review: Policy for Prosperity 2010*.

⁴ Ministère des Finances d'Afrique du Sud, Loi sur la gestion des finances publiques N° 1 de 1999, mise à jour en 2010, Par. 32:1. <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/act.pdf>

motif des variations par rapport aux prévisions.⁵ **La LOLF pourrait proposer un calendrier de production pour chacun de ces documents, et non pas seulement pour les rapports en cours d'année.** Cela permettrait de garantir que les informations relatives au budget soient non seulement mises à la disposition du public, mais également produites en temps opportun.

Il convient de souligner le huitième document figurant sur la liste des rapports préconisés par les normes de bonnes pratiques: le «budget citoyen». Un budget citoyen est une présentation non technique du budget national conçue pour atteindre et être comprise par le plus grand segment possible de la population. Ce type de document favorise la transparence budgétaire et la reddition de comptes, et permet une plus grande participation du public en rendant les informations budgétaires plus accessibles à ce dernier.⁶ Les budgets citoyens sont à la pointe des progrès visés par la réforme des finances publiques: en 2007, le FMI a introduit dans son Code fiscal des dispositions incitant les gouvernements à produire de tels documents. Seize pays les ont produits en 2010, y compris l'Ouganda et l'Afrique du Sud, mais pas le Kenya. **La production opportune d'un budget citoyen devrait être exigée par le projet de LOLF.**

De surcroît, le budget du Kenya devrait être rendu plus complet qu'il ne l'est actuellement en y incluant un certain nombre d'éléments qui ont tendance à être exclus. Par exemple, un problème de transparence budgétaire majeur pour de nombreux pays du monde entier est celui du manque d'informations divulguées au public concernant les «dépenses fiscales», à savoir les exonérations, les déductions, les crédits ou autres traitements préférentiels réservés à certaines classes de contribuables. Celles-ci sont appelées des «dépenses» car, tout comme les dépenses directes, elles constituent un coût réel pour le gouvernement en termes de revenus perdus. Toutefois, elles sont rarement saisies dans les budgets nationaux ou mentionnées dans les débats publics. Les normes internationales de bonnes pratiques suggèrent aux gouvernements de fournir des informations complètes sur leurs dépenses fiscales. Historiquement, le Kenya n'a jamais excellé en matière de transparence des dépenses fiscales (il a obtenu un «C» à l'Indice 2010 sur le budget ouvert). **La LOLF pourrait imposer au gouvernement de produire et de publier un rapport complet sur ses dépenses fiscales.** Le Kenya pourrait instaurer un nouveau cadre de référence en matière de transparence en Afrique en rendant obligatoire la production d'un document aussi complet. Même en Afrique du Sud, la reddition des comptes relatifs aux dépenses fiscales n'est pas entièrement transparente, bien qu'elle comporte actuellement plus d'informations que le budget du Kenya.

À l'heure actuelle, le budget du Kenya ne fournit aucune information sur les éléments de passif, à savoir les dépenses telles que les éventuelles garanties de prêts que pourra (ou ne pourra pas, selon les circonstances) encourir le gouvernement dans le futur. Fournissant des informations essentielles sur les aléas du budget, un rapport sur ces éléments devrait être exigé par la LOLF.

Un dernier problème notable en matière de finances publiques est celui de la cohérence entre les documents de planification et les budgets. Il est courant que les rapports de dépenses, y compris ceux touchant à la répartition des dépenses parmi les secteurs,

⁵ La production et la publication par les gouvernements de ces huit documents budgétaires sont suivies de près de manière biennale par l'Indice sur le budget ouvert de l'IBP. Pour plus de détails sur ces documents, se référer à www.openbudgetindex.org. Le questionnaire est proposé dans son intégralité, ainsi que les résultats atteints par le Kenya à l'ensemble de l'enquête en 2010. Les grandes lignes de ce que ces documents clés devraient contenir sont également présentées à : http://www.internationalbudget.org/files/Government_Transparency_Guide.pdf.

⁶ <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/?fa=view&id=2493&hd=1>

différent des documents de planification (p. ex., le cadre de dépenses à moyen terme) et du budget. Il est donc difficile de savoir si le budget traduit bien les documents de planification et, si cela n'est pas le cas, dans quelle mesure il s'en écarte. La transparence passe par un ensemble de postes de dépenses se retrouvant avec cohérence dans les documents de planification comme dans les documents budgétaires, et pouvant être reliés au système intégré de gestion de l'information (IFMIS) utilisé pour gérer ces dépenses. **La Constitution kenyane ne contenant pas de dispositions pour des informations si détaillées, il conviendrait que la LOLF impose l'utilisation d'un ensemble commun de catégories de dépenses pour tous les rapports produits par les instances gouvernementales de la nation, et que cet ensemble soit compatible avec ceux utilisés au niveau des comtés** (la Constitution donne au Parlement le droit de déterminer la forme des budgets et des plans des comtés).

Responsabilisation

Le second principe énoncé dans le Chapitre 12 de la Constitution (et également à l'Article 201(a)) est celui de la responsabilisation. Le premier niveau de contrôle de responsabilité en matière de dépenses publiques est celui des auditeurs internes et du Vérificateur général. La Constitution prévoit déjà la création d'un Bureau du Vérificateur général et, conformément aux meilleures pratiques à l'échelon international, l'exécution d'audits pour chaque exercice financier et leur publication dans les six mois suivant la clôture de l'exercice (229(4)). La Constitution impose également au Parlement d'examiner les rapports d'audit dans les trois mois suivant leur présentation (229(8)).

Bien que la Constitution exige que le Parlement examine les rapports du Vérificateur général dans des délais raisonnables, elle ne contient aucune disposition concernant le processus de mise en œuvre des recommandations résultant de l'examen parlementaire. **La LOLF devrait donc établir un processus de suivi des interventions suggérées par le Parlement. Cela pourrait consister en un rapport obligatoire fait dans des délais prescrits ou sur une base régulière (trimestrielle ou semestrielle) par le Procureur général au Parlement concernant les mesures prises.** Tous les rapports produits dans le cadre de ce processus devraient être rendus publics, y compris les recommandations faites par le Parlement et les rapports du Procureur général sur la mise en œuvre de ces recommandations.

Une autre question importante est celle du droit discrétionnaire dont jouit le pouvoir exécutif de dépenser des fonds en dehors du cadre budgétaire. La Constitution a imposé la création d'un fonds pour imprévus pour les besoins en dépenses «urgentes et imprévues» identifiés par l'exécutif au cours de l'année (208(1)). **Bien que l'existence de ce fonds soit justifiée, la LOLF devrait limiter dans une certaine mesure le montant des dépenses pouvant être opérées par ce biais, afin d'éviter tout abus.** La loi PFMA sud-africaine, par exemple, limite à 2 % du budget annuel le montant des fonds pouvant être consacrés aux urgences sans devoir être préalablement approuvés par le Parlement. La Constitution kenyane elle-même contient déjà une disposition allant dans ce sens, puisqu'elle limite la taille des budgets supplémentaires adoptés durant l'année avec l'approbation du Parlement à moins de 10 % du budget total annuel (223(5)).

La LOLF peut également limiter la mesure dans laquelle l'exécutif peut déplacer les fonds d'un secteur à l'autre une fois le budget approuvé, c'est-à-dire son «pouvoir de virement». Dans certains cas, il peut s'avérer judicieux de réorienter vers d'autres catégories budgétaires des fonds non dépensés dans un domaine particulier. Toutefois, des déplacements trop importants sapent le processus d'approbation législative du budget. La

loi PFMA sud-africaine limite la taille des virements à 8 % de la catégorie budgétaire dont les fonds sont extraits.⁷

Participation du public

Le troisième principe énoncé dans le Chapitre 12 est la participation publique. La Constitution stipule que le Comité du budget du Parlement «s'efforcera de recueillir les observations du public» concernant les prévisions budgétaires présentées à l'Assemblée législative par l'exécutif (221(5)). La Constitution ne précise pas *quand* ces prévisions seront mises à la disposition du public, de *combien de temps* le public disposera pour passer en revue ces prévisions avant de transmettre ses « observations», de *combien de temps* le public disposera pour soumettre ses observations, ni si « observations » signifie « audiences publiques » ou simplement « commentaires écrits ». L'Article 221(1) ne fait que préciser que le processus d'examen par le Parlement doit avoir lieu deux mois au moins avant la fin de l'exercice financier. **La LOLF devrait inclure des dispositions garantissant que le public dispose de suffisamment de temps pour examiner les prévisions budgétaires avant de répondre et pour formuler ses observations, et qu'il puisse s'exprimer par le biais à la fois d'audiences publiques et de commentaires écrits.**⁸

La LOLF devrait exiger que chaque fois que le gouvernement ou le parlement invite le public à partager ses réactions, il publie des instructions claires et précises concernant ces observations de manière à permettre au public de comprendre ce sur quoi il est appelé à faire des commentaires, et pourquoi. La LOLF devrait également garantir que les opportunités de s'exprimer soient offertes au public de manière non discriminatoire.

Un second aspect de la participation du public est le fait que le gouvernement ou le parlement devrait fournir des réponses aux commentaires soumis par le public. Loin d'une réponse individuelle à chaque commentaire, ce processus pourrait prendre un certain nombre de formes. **La LOLF devrait prévoir la publication de rapports présentant en détail les commentaires reçus. Ces rapports devraient indiquer la manière dont ces commentaires ont été pris en considération ; il est essentiel que les facteurs ayant motivé les décisions soient exposés, notamment pour les décisions allant à l'encontre des commentaires reçus.** Cela entérinerait l'impératif constitutionnel selon lequel « les recommandations faites par le public doivent être prises en compte lorsque le Comité formule ses propres recommandations » en plénière au Parlement.

La Constitution laisse également au Parlement le soin de déterminer « le format et le mode de consultation entre le gouvernement national et les gouvernements de comté lors de l'élaboration des plans et budgets ». **La LOLF est un moyen de veiller à ce que les décisions relatives à l'élaboration des plans et budgets au niveau des comtés réservent une certaine place aux commentaires du public.**

La Constitution garantit déjà au public son droit à participer au stade des prévisions (ou de la formulation) (221(5)). Cependant, le public devrait également bénéficier d'opportunités de participer aux stades de mise en œuvre et d'évaluation. **La LOLF devrait prévoir des audiences publiques régulières et obligatoires en cours d'année pour aider le**

⁷ Ministère des Finances sud-africain, Loi sur la gestion des finances publiques N° 1 de 1999, mise à jour en 2010, Par. 43:2. <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/act.pdf>.

⁸ Les normes de bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques préconisent la tenue d'audiences publiques sur l'ensemble du budget, ainsi que sur les budgets ministériels, tels que classifiés par l'Indice 2010 sur le Budget ouvert.

Parlement à mieux suivre l'application du budget. La LOLF exigeant en outre la publication de rapports sur l'exécution du budget en cours d'année, ces audiences pourraient être prévues après que le public ait disposé de suffisamment de temps pour examiner les rapports et formuler ses commentaires.

D'autre part, en ce qui concerne le stade de l'évaluation, la Constitution ne parle pas de la relation entre le Vérificateur général et le public. Elle ne mentionne pas si et quand les rapports d'audit devraient être rendus publics, et ne décrit aucun mécanisme d'interaction entre les citoyens et le Vérificateur général. La Constitution se limite à stipuler que les rapports d'audit soient soumis au Parlement (229(7)). Il s'agit d'une lacune que la LOLF pourrait combler, mettant ainsi le Kenya au premier rang des nations progressives en matière de législation sur la gestion des finances publiques. Dans un certain nombre de pays autour du monde, dont récemment le Liberia, les institutions d'audit suprêmes (IAS) sont en train de mettre en place des structures d'échanges avec les citoyens. Au Liberia, l'IAS publie immédiatement les résultats des audits, organise régulièrement des forums publics avec les citoyens et dispose d'une permanence téléphonique que les citoyens peuvent appeler pour exprimer leurs préoccupations concernant la gestion financière.⁹ Ces types de structures permettent aux IAS de recevoir directement de la part des citoyens des informations sur la mise en œuvre des projets et la prestation des services financés par l'État, et répondre à leurs commentaires en cas d'éventuelle mauvaise gestion. Ces nouvelles pratiques peuvent contribuer à une plus grande responsabilisation du gouvernement et à une meilleure efficacité du Vérificateur général. **La LOLF kenyane devrait prévoir un mécanisme de consultation entre le Vérificateur général et les citoyens.**

Conclusion

Selon le calendrier établi par le FMI dans le cadre de la poursuite du soutien apporté au Kenya au titre de la Facilité de Crédit Élargie, un projet de loi organique relative aux lois de finances devrait être achevé d'ici la fin du mois d'avril 2011. Il est possible qu'à ce moment, le gouvernement du Kenya sollicitera des commentaires, soit par le biais de consultations avec les citoyens, soit par la présentation du projet de loi au Parlement, où il sera soumis à des audiences publiques. Cependant, on ne sait pas encore ce que renferme ce projet de loi, ni combien de temps sera accordé aux citoyens ou au Parlement pour formuler leurs observations avant que ne soient exercées les pressions avant l'adoption.

Le gouvernement du Kenya se doit de fournir immédiatement un calendrier de présentation du projet de LOLF au Parlement et à la société civile, calendrier qui devrait également prévoir diverses possibilités pour le public de présenter ses commentaires, la reformulation du projet et un second appel de commentaires. Le projet de loi lui-même devrait être mis en lumière dès que possible.

Dans l'intervalle, le meilleur antidote contre l'incertitude est la préparation. **L'heure a sonné pour les citoyens de s'entendre sur des principes communs à intégrer dans la loi organique relative aux lois de finances du Kenya.** La LOLF est l'une des premières réelles opportunités qui leur est offerte de s'assurer que l'esprit de la Constitution du Kenya soit retraduit, en non bafoué, dans la législation portant sa mise en œuvre. La présente note fournit un point de départ pour le débat sur cette législation; reste aux citoyens kenyans de le faire avancer.

⁹ http://internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf