



# Le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire

ÉTUDE DE CAS PAYS

NIGÉRIA



# Table des matières

<i>Acronymes et abréviations</i>	2
Note de synthèse	3
Introduction	4
Cadre juridique : règles et procédures	5
Planification et budgétisation	5
Adoption et examen du budget	5
Surveillance du budget	6
Audit et évaluation	6
Pratiques et défis	8
Planification et budgétisation	8
Affectation et approbation du budget	12
Adoption et examen du budget	14
Audit et évaluation	16
Conclusions et recommandations	18
Annexe	19

## Acronymes et abréviations

BAGF	Bureau de l’Auditeur général de la Fédération	GFN	Gouvernement fédéral du Nigéria
BBF	Bureau du budget de la Fédération	IFI	Institution financière indépendante
BCGF	Bureau du Comptable général de la Fédération	MBPN	Ministère du Budget et de la Planification nationale
CCP	Comité des comptes publics	MDA	Ministères, départements et agences
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme	MFF	Ministère fédéral des Finances
CFE	Conseil fédéral de l’exécutif	NABRO	Bureau de recherche budgétaire de l’Assemblée nationale
CNP	Commission nationale de la planification	NILDS	Institut national des études législatives et démocratiques
CNRE	Commission nationale du renseignement économique	RFN	République fédérale du Nigéria
DSFP	Document de stratégie des finances publiques		
FRA 2007	Loi sur la responsabilité financière de 2007		

# 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 de l'Assemblée nationale du Nigéria dans le processus budgétaire fournit une vue d'ensemble et une compréhension du rôle des différentes assemblées législatives africaines ainsi que de la diversité des relations entre l'exécutif et le législatif tout au long du cycle de GFP. L'étude a également intégré des interviews menées auprès du ministère fédéral des Finances (MFF), du Bureau du budget de la Fédération (BBF) au sein du Ministère du Budget et de la Planification nationale (MBPN), de l'Assemblée nationale (qui est composée du Sénat et de la Chambre des représentants), du Bureau de recherche budgétaire de l'Assemblée nationale (NABRO), de l'Institut national des études législatives et démocratiques (NILDS) et du Bureau de l'Auditeur général de la Fédération (BAGF), entre autres institutions.

Les principaux défis liés au processus budgétaire soulignent le degré d'efficacité avec lequel l'Assemblée nationale 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 Nigéria. Parmi ces défis figurent :

- l'absence de règles claires régissant le processus budgétaire ;
- les retards pris dans le processus du cadre de dépenses à moyen terme/document de stratégie des finances publiques (CDMT/DSFP) ;
- le faible niveau d'engagement entre l'exécutif et le législatif au cours de la phase de formulation ;
- le manque d'indépendance, de compétences et de ressources du NABRO ;
- les retards dans la soumission du projet de loi des finances ;
- le manque d'engagement solide entre l'exécutif et le législatif au cours de la phase d'approbation du budget ;
- les retards dans l'approbation du projet de loi des finances ;
- l'absence de coordination entre les agences de reporting et leur multiplication inutile ;
- les retards des rapports d'exécution du budget et le manque de surveillance de ces derniers ;
- les retards dans la réception du rapport du Comptable général ;
- les retards dans la réception du rapport de l'Auditeur général et le manque d'examen de ce dernier ; et,
- le manque d'indépendance, de capacités et de ressources de l'Auditeur général.

Comprendre ces défis fournit des points d'entrée utiles pour susciter la prise de mesures nécessaires à l'amélioration du processus budgétaire. Dans l'ensemble, les prochaines mesures à prendre comprennent ce qui suit :

- Définir des règles claires, attribuer des responsabilités précises tout au long du processus budgétaire et établir un calendrier budgétaire ;
- Améliorer la coordination et le partage d'informations entre les parties prenantes au cours des phases de formulation et d'exécution ;
- Renforcer l'indépendance, les compétences et les ressources du NABRO ; et,
- Accroître l'indépendance, les capacités et les ressources du BAGF.

# Introduction

Le budget est l'instrument le plus important de gestion économique car il s'agit d'un plan annuel, financier et économique de mobilisation et d'affectation des ressources ainsi que du véhicule de réalisation des objectifs de politiques publiques du gouvernement. En tant que représentants démocratiquement élus, les législateurs non seulement légifèrent et représentent leur parti politique et leur circonscription, mais contribuent également de manière cruciale au processus budgétaires. Leurs contributions sont capitales car elles sont destinées à renforcer le rôle du Bureau du budget (planification, affectation, exécution, évaluation) et, dans le cadre de la fonction de surveillance, à s'assurer que les résultats du processus budgétaire s'alignent sur les objectifs envisagés. Les apports des législateurs confèrent l'appropriation et la responsabilité du processus, car en tant que dépositaires de la richesse commune de la nation, ils restent responsables devant leur circonscription locale et ont pour mandat constitutionnel d'assurer le déploiement judicieux des ressources disponibles au moindre coût.

Le budget est un outil indispensable au développement socio-économique, et il est donc extrêmement important de comprendre les défis liés à sa mise en œuvre afin de perfectionner le processus budgétaire dans son ensemble. Dans le contexte nigérian, cette étude vise à renforcer notre compréhension du rôle du Parlement dans le processus budgétaire par rapport à sa pratique effective et à son expérience réelle. Il est intéressant, en particulier de savoir comment les législateurs peuvent faciliter l'amélioration de l'élaboration, de l'exécution et de la surveillance du budget.

Le Nigéria est revenu à un régime démocratique en mai 1999. Le pays avait connu une longue période de régime militaire qui se caractérisait par l'absence d'institutions démocratiques essentielles (telles que la branche législative de l'État) ainsi que par la suspension de la Constitution. Durant cette période, l'ensemble du processus budgétaire au Nigéria se trouvait entre les mains de certaines agences qui relevaient directement des conseils militaires au pouvoir. Les décisions budgétaires étaient prises essentiellement par la junte militaire qui ignorait la contribution et la participation du législatif et du public. Ces agences comprenaient le ministère fédéral des Finances (MFF), la Commission nationale de planification (CNP), la Commission nationale du renseignement économique (CNRE), le Bureau du Comptable général de la Fédération (BCGF) ainsi que le Bureau de l'Auditeur général de la Fédération (BAGF). Toutefois, l'apparition de la démocratie

constitutionnelle en 1999, a enregistré des changements importants de la dynamique du processus budgétaire lors de l'établissement d'un cadre juridique approprié, qui décrivait également les responsabilités budgétaires de l'Assemblée nationale et des organisations de la société civile (OSC). La démocratie constitutionnelle a aussi entraîné la mise en place de nouvelles institutions budgétaires telles que la Commission de responsabilité financière (CRF) et le Bureau de recherche budgétaire de l'Assemblée nationale (NABRO). Le cadre juridique a défini des rôles pour l'Assemblée nationale à chaque étape du processus budgétaire. Ainsi, à la place d'une junte militaire, un processus budgétaire délibératif et participatif, quoique plus lent, a été adopté.

Actuellement, le Nigéria suit un régime d'État parlementaire analogue à celui des États-Unis, avec un président exécutif et des assemblées législatives indépendantes. Malgré le fait que, de 1999 à ce jour, le parti au pouvoir au Nigéria a toujours eu le contrôle aussi bien de la branche exécutive que de la branche législative de l'État, le processus budgétaire a toujours connu des relations conflictuelles entre ces deux branches. Ces relations tendues se sont souvent traduites par des impasses qui retardent l'approbation et l'exécution du budget, avec les conséquences d'hypothèses et de projections budgétaires irréalistes associées qui peuvent freiner la prestation efficiente de services dans les secteurs essentiels tels que la santé, l'éducation et la sécurité. Récemment, le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire a souvent été mal interprété et ultérieurement relégué au rôle de surveillance législative de base, ce qui ne devait pas être le cas.

La deuxième partie de cette étude de cas examine le cadre juridique afin de comprendre comment les règles et les procédures guident le processus budgétaire et fixe le cadre de l'implication des assemblées législatives. La troisième partie décrit les phases du processus budgétaire au Nigéria tandis que les parties suivantes cherchent à comprendre les pratiques et les défis liés au rôle de l'Assemblée nationale et comment la branche législative pourrait faciliter l'amélioration de la planification et de la formulation, de l'affectation et de l'approbation ainsi que de la surveillance et de l'audit du budget. La conclusion formule des recommandations sur les étapes requises pour aider le MBPN, le ministre fédéral des Finances (MFF), le NABRO et l'Assemblée nationale à collaborer afin de relever les défis liés au processus budgétaire dans son ensemble.

# Cadre juridique : règles et procédures

La Constitution de 1999, telle qu'amendée (désormais la Constitution de 1999) énonce les principes et le cadre juridique de la gestion du budget au Nigéria. Le principal cadre juridique fixant les rôles de l'exécutif et du législatif dans le processus budgétaire comprennent ce qui suit :

- la Constitution de 1999
- la Loi sur la responsabilité financière de 2007 (FRA 2007)
- la loi portant ouverture des crédits (ou loi de finances)
- les lois portant création de la CNP
- la Loi sur l'Audit fédéral de 1956
- la Loi sur la passation des marchés publics de 2007, entre autres ; et,
- la Loi (de contrôle et de gestion) des finances de 1958, Chapitre 144, 1990

## Planification et budgétisation

Le CDMT/DSFP est affirmé dans la Loi de 2007 sur la responsabilité financière (FRA 2007) et sert de base à la planification budgétaire annuelle. En particulier, l'article 18(1) de la FRA 2007, stipule clairement que le CDMT doit servir de base à la préparation de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses du budget de l'État. Par ailleurs, l'article 18(2) de la FRA 2007 indique que la répartition du budget par secteur et par composition doit être en phase avec les priorités de développement à moyen terme énoncées dans le CDMT. Outre cette clause, l'article 19 de la FRA 2007 liste les documents qui doivent accompagner le budget annuel.

Il est de la responsabilité du BBF de préparer le CDMT. Avant 2016, ce bureau se trouvait au sein du MFF mais, actuellement, il fait partie du MBPN.

L'article 11(1)(b) de la FRA 2007 stipule que le gouvernement fédéral doit, au plus tard quatre mois avant le début de l'année budgétaire suivante, faire préparer et présenter devant l'Assemblée nationale un CDMT pour les trois années financières suivantes.

L'article 14(1) de la FRA 2007, exige que le ministre des Finances présente le CDMT au Conseil fédéral de l'exécutif (CFE) pour examen et approbation avant la fin du mois de juin. L'article 11(2) de la FRA 2007 exige que le Assemblée nationale (Parlement), par le biais de résolutions votées par les deux chambres, considère et approuve le cadre approuvé par le CFE en y apportant les modifications nécessaires. Toutefois l'article 16 de la FRA 2007, permet au Président du Nigéria, sans revenir

devant l'Assemblée nationale pour approbation, d'autoriser des corrections d'erreurs évidentes et des changements de tout indicateur financier considéré comme important.

## Adoption et examen du budget

L'Assemblée nationale du Nigéria est une assemblée législative qui élabore le budget ; ses attributions lui sont conférées par la Constitution de 1999 (articles 80 à 84) et par la Loi sur la responsabilité financière de 2007 (FRA 2007). La Constitution de 1999 et la FRA 2007 ne prévoient aucune limitation au pouvoir de l'Assemblée nationale d'amender le projet de loi portant ouverture des crédits. L'Assemblée nationale peut amender essentiellement le projet de budget même si cela implique un niveau plus élevé de dépenses totales prévues, un niveau plus bas de recettes totales prévues, une augmentation des recettes prévues ou une augmentation du déficit.

En particulier, l'article 80(4) de la Constitution de 1999 indique que : « Aucun argent ne peut être retiré du Fonds du revenu consolidé ou de tout autre fonds publics de la Fédération, sauf de la manière prescrite par l'Assemblée nationale ». En outre l'article 81(1) prévoit les délais de soumission du projet de budget pour examen : « le Président fait à tout moment préparer et déposer devant chaque chambre du Parlement au cours de chaque année financière, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses de la Fédération pour l'année financière suivante ».

Les articles 80 à 84 de la Constitution de 1999 confèrent « des attributions d'ouverture de crédits » au Parlement et définissent ses responsabilités à l'égard des ressources publiques. L'élaboration et la planification des attributions sont tirées de l'article 18 de la FRA 2007, qui stipule clairement que le CDMT devra servir de base à la préparation de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses du budget national. Dans les deux cas, le Sénat et la Chambre des représentants doivent voter la même version du budget (ou CDMT) pour qu'il soit soit admissible à l'approbation du Président du Nigéria. En cas de désaccord entre les deux chambres du Parlement, la Commission mixte de l'Assemblée nationale chargée des crédits ouverts renverra les deux versions des projets de loi adoptés à la Commission de la Conférence à des fins d'harmonisation et d'approbation. Cette commission est habituellement composée d'un nombre égal de sénateurs et de membres de la Chambre des représentants.

Ainsi, la Constitution de 1999 précise les rôles et les responsabilités en matière de présentation, d'adoption et d'approbation du projet de loi portant ouverture des crédits. Par ailleurs, la Constitution de 1999 prévoit que, dès l'adoption du projet de loi portant ouverture des crédits, l'Assemblée nationale (le Parlement) doit l'envoyer au Président du Nigéria pour qu'il puisse l'approuver dans un délai de 30 jours, faute de quoi l'Assemblée nationale peut opposer son veto au projet de loi.

L'article 82 de la Constitution de 1999 autorise les dépenses au titre du Fonds du revenu consolidé jusqu'à six mois au cours du nouvel exercice, en attendant l'adoption du projet de loi portant ouverture des crédits. Ces dépenses sont qualifiées de « garanties générales provisoires ».

## Surveillance du budget

Dans le cadre de surveillance budgétaire législative au Nigéria, les principales attributions et responsabilités de surveillance du budget sont énoncées par les articles 88 et 89 de la Constitution de 1999 ainsi que par l'article 30(1) de la FRA 2007. En particulier, l'article 88(1) stipule que, sous réserve des autres dispositions de la Constitution de 1999, il est dans les attributions de chaque chambre de l'Assemblée nationale, lors de l'adoption des résolutions, d'ordonner, ou de faire ordonner une enquête sur toute question ou tout élément qui rentre dans ses attributions de légiférer et, sur la conduite des affaires de toute personne, autorité, ministère ou département (service) gouvernemental chargé, ou visant à être chargé de l'obligation ou de la responsabilité d'exécution ou d'administration des lois promulguées par l'Assemblée nationale et de décaissement ou d'administration des crédits ouverts ou à ouvrir par l'Assemblée nationale.

L'article 88(2)(b) de la Constitution de 1999 prévoit que les attributions conférées à l'Assemblée nationale en vertu des dispositions du présent article ne peuvent être exercées que dans le but de lui permettre de dénoncer la corruption, l'inefficacité ou le gaspillage lors de l'exécution ou de l'administration des lois relevant de sa compétence législative et lors du décaissement ou de l'administration des crédits qu'elle a ouverts (votés). En outre, l'article 30 de la FRA 2007 exige que le ministre des Finances, par l'intermédiaire du BBF surveille et évalue l'exécution du budget annuel, apprécie la réalisation des cibles budgétaires et en fasse un compte-rendu trimestriel à la Commission de responsabilité financière

(CRF) et à la Commission mixte des finances de l'Assemblée nationale. Le rapport doit être envoyé chaque trimestre à la CRF et publié dans les médias de masse et électroniques ainsi que sur le site Web du MFF dans les 30 premiers jours du trimestre suivant. Selon l'article 50 de la FRA 2007, un rapport d'exécution du budget consolidé doit être présenté à l'Assemblée nationale et diffusé auprès du public dans les six mois suivant la fin de l'exercice.

Dans l'article 26 de la FRA 2007, le ministre des Finances est tenu, dans un délai de 30 jours, de préparer et de publier un calendrier des décaissements en utilisant le plan annuel de trésorerie pour l'exécution du budget national. En outre, les crédits votés doivent être utilisés uniquement aux fins précisées dans la Loi portant ouverture des crédits. La seule réserve admise, et ce, dans des circonstances exceptionnelles, c'est lorsque le ministre des Finances peut, dans l'intérêt public, recommander à l'Assemblée nationale des virements de sous-rubriques à des rubriques budgétaires.

## Audit et évaluation

Les articles 85 et 86 de la Constitution de 1999 définissent quant à eux, les attributions des phases d'audit et d'évaluation du processus budgétaire. Ces attributions sont renforcées par l'article 49 de la FRA 2007, qui stipule que le gouvernement fédéral doit publier ses comptes audités au plus tard six mois après la fin de l'exercice.

Les activités du BAGF sont guidées par la Loi sur l'Audit de 1958 qui a été adoptée avant l'indépendance. Le BAGF a été créé par l'article 85(1) de la Constitution de 1999. L'article 85(2) exige que le BAGF contrôle les comptes publics de tous les bureaux, tribunaux de la Fédération, à l'exception des comptes d'entreprises publiques, commissions, agences, etc. L'Auditeur général doit présenter son rapport à l'Assemblée nationale.

Les articles 85 et 86 confèrent au Comité des comptes publics (CCP) de l'Assemblée nationale des attributions de redevabilité publique. Plus précisément, la Constitution de 1999, à l'article 85(2), habilite l'Auditeur général à contrôler les comptes publics de tous les bureaux, tribunaux de la Fédération et d'en rendre compte, à l'exception des comptes d'entreprises publiques, commissions, agences, etc.

Conformément à l'article 85(5), l'Auditeur général doit soumettre ses rapports sur les comptes publics de chaque chambre de l'Assemblée nationale dans un délai de 90 jours suivant sa réception des états financiers.

Tableau 1 : Calendrier budgétaire

Phase	Documents budgétaires présentés aux assemblées législatives	Parties prenantes	Comités législatifs, institutions financières indépendantes, commissions et autres institutions impliquées
Planification du budget et budgétisation <i>3 mois (juin à septembre)</i>	Le projet de CDMT ; le plan de trésorerie du BAGF ; les rapports d'exécution du budget de l'exercice en cours	Le CFE ; le BBF ; la Commission mixte des finances ; le BAGF ; le MFF ; la CRF ; les OSC	La Commission mixte paritaire des finances (ou Commission mixte des finances de l'Assemblée nationale) ; le NABRO ; le NILDS
Affectation/approbation du budget <i>Moyenne de 4 à 7 mois</i>	Le projet de loi portant ouverture des crédits ; les rapports d'exécution du budget	Le BBF ; le BAGF ; le MFF ; la Commission mixte chargée des crédits ouverts	La Commission mixte de l'Assemblée nationale chargée des crédits ouverts ; le NABRO ; le NILDS
Surveillance du budget <i>En permanence</i>	Les rapports d'exécution budgétaire du Service de suivi et d'évaluation du budget du BBF	Les MDA ; les comités sectoriels de surveillance (les deux chambres) ; le BBF	Tous les comités/commissions avec des attributions de surveillance sur les MDA ; la Commission parlementaire (les deux chambres)
Audit et évaluation <i>Aucun calendrier n'a été établi</i>	Les rapports d'examen de l'audit et les demandes en matière d'audit	Le BAGF ; le CCP ; la Commission paritaire (les deux chambres)	Le CCP (les deux chambres) ; la Commission paritaire (les deux chambres)

# Pratiques et défis

## Planification et budgétisation

La planification et budgétisation est la première étape du processus budgétaire. Au Nigéria, cette phase commence par la préparation, l'examen et l'approbation du CDMT/DSFP. L'article 13 de la FRA 2007 prévoit que le ministre des Finances est responsable de la préparation du CDMT. Toutefois, les directives présidentielles de 2015 ayant transféré le BBF au MBPN, cette fonction est désormais effectuée par le ministre du Budget et de la Planification nationale. Lors de la préparation du CDMT, le ministre peut tenir des consultations publiques. Cependant, l'article 13(2)(b) de la FRA 2007 donne également mandat au ministre pour solliciter les contributions des organismes législatifs compétents, tels que la CNP, le Conseil mixte de planification, la Commission nationale sur la planification du développement, la Commission économique, l'Assemblée nationale, la Banque centrale du Nigéria, le Bureau national des statistiques et la Commission de mobilisation et d'allocation des recettes et du budget. En outre, le ministre pourrait, s'il le juge nécessaire, examiner les contributions de ces organismes et de ces personnes et y réfléchir.

Comme l'article 18 de la FRA 2007 le stipule, le CDMT/DSFP sert de base à la planification budgétaire annuelle. Au Nigéria, le CDMT/DSFP repose sur la FRA 2007, qui a été adoptée en vue de renforcer la gestion prudente des ressources financières de la nation, d'assurer la stabilité macroéconomique à long terme et de garantir, entre autres, une plus grande redevabilité et transparence dans le cadre des opérations budgétaires gouvernementales. Outre cette clause, l'article 19 de la FRA 2007 prévoit que le budget national annuel doit être accompagné des documents suivants :

- un rapport détaillé de l'exécution des recettes et des dépenses pour les 18 mois jusqu'en juin de l'année financière précédente ;
- les cibles mensuelles du recouvrement des recettes établies en fonction du prix de référence du pétrole figurant dans le CDMT approuvé ;
- les objectifs macroéconomiques et budgétaires tels que le taux d'inflation et le déficit budgétaire ; et,
- une évaluation des risques financiers et autres liés au budget annuel et les mesures proposées pour les atténuer.

Les principales parties prenantes à ce stade incluent le BBF, la Commission mixte des finances de l'Assemblée nationale, le MBPN et le MFF. Au niveau de l'Assemblée nationale, le NABRO et le NILDS fournissent l'analyse technique.

Comme l'article 11(1)(b) de la FRA 2007 le stipule clairement, la Commission mixte des finances de l'Assemblée nationale a la responsabilité d'examiner le projet de CDMT/DSFP. Cet article prévoit que le gouvernement fédéral fasse préparer et déposer devant l'Assemblée nationale un CDMT pour les trois exercices suivants. Cette démarche doit avoir lieu au plus tard quatre mois avant le début de l'exercice suivant. Les deux commissions des finances examinent le cadre proposé pour approbation. Après avoir apporté toutes les modifications nécessaires, le CDMT est adopté par résolutions dans les deux chambres. En cas de divergence entre le cadre approuvé par chaque chambre, la Commission mixte de la Conférence, composé d'un nombre égal de membres de chaque chambre, sera constituée. Son mandat consiste à harmoniser les différences des deux chambres.

L'article 12 de la FRA 2007 limite le montant du déficit budgétaire fédéral à 3 % du produit intérieur brut estimé ou à n'importe quel pourcentage jugé soutenable par l'Assemblée nationale pour chaque exercice budgétaire. Le Président est habilité à dépasser le plafond, s'il estime qu'il existe une menace pour la sécurité nationale ou pour la souveraineté du pays.

Comme le prévoit la FRA 2007, un rapport de performance relatif à la surveillance devrait accompagner le projet de loi portant ouverture des crédits. La haute chambre (le Sénat) et la basse chambre (la Chambre des représentants) de l'Assemblée nationale disposent chacune d'une commission des finances et du budget, dont le rôle principal consiste à examiner et à approuver le CDMT/DSFP



### Défi 1 : Absence de règles claires régissant le processus budgétaire

Le Nigéria n'a jamais disposé d'une loi organique relative aux lois de finances, ce qui s'est traduit par l'absence d'un calendrier, d'un cadre juridique et d'un ensemble de règles de structuration et de rationalisation du processus budgétaire. Toutefois, la Loi disponible relative aux finances publiques, le pivot du cadre juridique existant, prévoit des rôles clés dans le processus budgétaire des assemblées législatives. En outre, la Constitution de 1999, qui confère au Parlement les trois fonctions légales de représentation, d'établissement des lois et de surveillance, offre la latitude nécessaire pour examiner le processus budgétaire.

En 2015, le BBF a été transféré du ministère fédéral Finances (MFF) au ministère du Budget et de la Planification nationale (MBPN), un ministère distinct. Actuellement, la plupart du processus de formulation du budget s'effectue au MBPN en collaboration avec le BBF.

Le BBF est une agence qui se trouve au sein du MBPN. Dans le cadre actuel, son rôle principal consiste à planifier, formuler et exécuter le budget annuel. La formulation du budget commence par la préparation du CDMT/DSFP, tel que prescrit par l'article 18(1) de la FRA 2007. Cette loi spécifie également les responsabilités des différentes agences qui sont impliquées dans le processus de formulation du budget. Bien que l'article 13 de la FRA 2007 prévoie que la responsabilité fondamentale de la préparation du projet de CDMT/DSFP pour examen par le Conseil fédéral de l'exécutif (CFE) incombe au ministre des Finances, ce rôle relève actuellement de la responsabilité du ministre du Budget et de la Planification nationale.

Le BBF et le MBPN font face à des défis liés à l'exécution de leur mandat dans le cadre du processus de formulation du budget. L'article 16 de la FRA 2007 permet au Président du Nigéria d'autoriser les corrections d'erreurs évidentes et de modifier les indicateurs budgétaires considérés comme importants sans revenir devant l'Assemblée nationale pour approbation. Il s'agit d'une limitation majeure du rôle des assemblées législatives, dans la phase de formulation du budget, et

même plus, étant donné que le CDMT approuvé sert de base au projet de loi portant ouverture des crédits pour l'exercice suivant tel qu'exigé par la FRA 2007. Contrairement à la Loi portant ouverture des crédits, l'approbation du CDMT/DSFP ne prend pas la forme d'une loi, mais plutôt d'une résolution à adopter par l'Assemblée nationale.

La phase de l'approbation du processus budgétaire fait face également à d'autres défis. L'absence d'un calendrier précis pour la présentation du budget à l'Assemblée nationale – autre que celui fixé pour la présentation par le Président du Nigéria du projet de loi portant ouverture des crédits avant le 31 décembre, un jour avant le début du nouvel exercice – ne permet pas un examen réaliste du budget. La réglementation budgétaire actuelle ne prévoit ni un calendrier budgétaire fixe et réaliste, ni l'établissement d'un rôle légal pour le public. La plupart de ces questions sont actuellement abordées par le projet de loi portant réglementation du processus budgétaire de 2017, qui tente d'élaborer une loi organique pour le Nigéria. Le projet de loi vise à remédier aux principales faiblesses du cadre actuel en :

- spécifiant et en prévoyant des consultations préalables au budget entre l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif et entre l'exécutif et le public ;
- fixant un calendrier pour la présentation et pour l'adoption du budget, où la première semaine de septembre correspondrait au début de l'adoption du budget et le 31 décembre correspondrait à la date limite pour l'approbation présidentielle ;
- fournissant un cadre au cours du processus budgétaire de règlement des différends entre le législatif et l'exécutif (article 26).

Les attributions d'amendement illimitées de l'Assemblée nationale en ce qui concerne le projet de loi portant ouverture des crédits annuels sont à l'origine du conflit qui existe entre l'exécutif et les assemblées législatives, ce qui conduit l'exécutif à accuser le Parlement de faire des insertions dans le projet du budget de l'État. L'exécutif maintient que l'inclusion de ces nouveaux projets complique la planification d'une bonne exécution budgétaire.

Les comités sectoriels sont investis de pouvoirs d'amendement solides lors de l'examen du projet de loi portant ouverture des crédits à des fins d'affectation et d'approbation. Ils peuvent faire des amendements au projet de loi, tels que des suppressions, des augmentations et des réductions. Toutefois, ces amendements doivent se fonder sur des arguments très solides et indiscutables que les comités sectoriels devront présenter à la Commission mixte de l'Assemblée nationale chargée des crédits ouverts. Habituellement, il existe un plafond de plus ou moins 5 à 10 pour cent autorisé par la Commission chargée des crédits ouverts. Toutefois, celui-ci s'applique surtout aux dépenses en capital. Les dépenses de personnel (au titre des dépenses ordinaires) sont rarement ajustées par les comités sectoriels. Elles ne peuvent être ajustées qu'avec la seule approbation de la Commission chargée des crédits ouverts, étant donné les exigences complexes et les contraintes de temps d'un audit du personnel. Ce processus a fonctionné jusqu'à présent. En cas de doute, les comités sectoriels invitent les ministères, départements et agences (MDA) concernés ou le BBF à s'expliquer. Si la Commission chargée des crédits ouverts n'est pas convaincue, elle traitera la question selon ce qu'elle juge approprié. S'il existe des questions d'importance nationale qui exigent un niveau plus élevé d'ajustement (par exemple, des dépenses en raison de questions de défense et de sécurité), le président du comité sectoriel concerné doit en informer la Commission chargée des crédits ouverts bien à l'avance. Une réunion tripartite entre le comité sectoriel, la Commission chargée des crédits ouverts et le MDA compétent, se tiendra ensuite pour traiter ce type de questions. Ces pouvoirs permettant d'influencer le budget ont, le plus souvent conduit à des écarts importants entre le Projet de budget de l'exécutif et la loi finale portant ouverture des crédits (voir le Tableau 2 ci-dessous).

Un autre exemple des pouvoirs du Parlement, bien qu'il soit toujours un important sujet de discorde, est la question des projets de circonscription que les législateurs inscrivent couramment au budget, mais qui ne figuraient pas dans le Projet de budget de l'exécutif. Cette question contribue souvent aux écarts entre le

Projet de loi de l'exécutif et la Loi portant ouverture des crédits. D'autres pouvoirs, comme le pouvoir d'ajuster les postes de dépenses, contribuent également à ces écarts. L'exécutif a évoqué à plusieurs reprises cette activité de « gonflement » du budget et met en doute sa légalité – bien qu'aucune branche de l'État n'ait approché les tribunaux pour demander une interprétation de la constitutionnalité de l'inclusion de projets de circonscription par les assemblées législatives lors de l'examen du projet de budget. Ce débat a entraîné des retards dans le processus budgétaire.

Tableau 2 : Écarts enregistrés entre les projets de loi portant ouverture des crédits et les lois votées portant ouverture des crédits au Nigéria (de 2011 à 2018)

Année	Montant du projet de loi portant ouverture des crédits envoyé à l'Assemblée nationale par le Président du Nigéria (en milliards de N)	Montant du budget voté par l'Assemblée nationale (en milliards de N)
2011	4 971,88	4 226,19
2012	4 648,80	4 877,20
2013	4 924,60	4 987,22
2014	4 642,96	4 695,19
2015	4 425,00	4 493,00
2016	6 077,68	6 060,48
2017	7 298,51	7 441,18
2018	8 612,24	9 120,33

Source : MBNP



**Défi 2 :**  
**Retards pris dans le processus du cadre de dépenses à moyen terme/document de stratégie des finances publiques (CDMT/DSFP)**

Les retards dans la présentation du budget national pourraient en partie découler des retards pris dans le processus du CDMT. Conformément aux dispositions existantes, le CDMT préparé par le ministère fédéral des Finances et approuvé par le CFE est toujours transmis à l'Assemblée nationale pour examen par le Président du Nigéria. Outre apporter toute modification jugée nécessaire, l'Assemblée nationale approuve le cadre en adoptant des résolutions dans les deux Chambres. Or, cette phase du processus budgétaire est ponctuée d'obstacles, pour la plupart générés par la présentation tardive du CDMT/DSFP et d'autres causes apparentées. À ce jour, tous les CDMT/DSFP préparés par le gouvernement fédéral ont été soumis avec 18 jours à deux mois de retard (voir le Tableau 3).

Ce retard affecte les autres étapes du processus budgétaire et met en exergue plusieurs défis :

- L'approbation tardive du budget retarde l'étape de formulation. Dernièrement, les budgets sont approuvés entre mai et juin, période à laquelle le CDMT devrait déjà être prêt à être approuvé par le CFE.
- L'emploi du temps de l'Assemblée nationale comprend des vacances parlementaires entre juin et fin septembre, avec une possibilité d'extension jusqu'à fin octobre au cours des années électorales, ce qui comporte deux implications sur le plan des retards. Premièrement, les paramètres hypothétiques du projet de CDMT/DSFP sont périmés à l'issue de cette longue période de vacances, au moment où la procédure reprend. Ce fait est particulièrement vrai dans un pays comme le Nigéria, qui est fortement tributaire des cours instables du pétrole brut et par conséquent, le projet de CDMT devrait plutôt être examiné pendant ces longues vacances parlementaires. Deuxièmement, l'absence de plateforme officielle de dialogue pour régler les différends entre les pouvoirs exécutif et législatif cause également des retards.

- Le Bureau du budget de la Fédération a besoin des données de certaines autorités fiscales (comme la compagnie pétrolière nationale du Nigéria, l'administration fiscale fédérale et le service des douanes), mais celles-ci échappent à son contrôle car elles se situent à Lagos (et non à Abuja), ce qui entraîne des problèmes logistiques pour la tenue de réunions.
- Le manque de précision du cadre juridique et l'absence d'une loi organique relative aux lois de finances au Nigéria (avec échéances strictes et sanctions correspondantes) contribuent également aux retards.
- Le nombre élevé de données administratives et d'approbations requises – provenant par exemple du Conseil économique national, de l'équipe de gestion économique, des OSC, etc. – ralentit également le processus.

Tableau 3 : Dates de soumission du CDMT/DSFP

Années	Date d'échéance	Date de soumission	Décalage (retard)
2010–2012	1 <sup>er</sup> septembre 2009	29 septembre 2009	29 jours
2011–2013	1 <sup>er</sup> septembre 2010	1 <sup>er</sup> novembre 2010	2 mois
2012–2014	1 <sup>er</sup> septembre 2011	22 septembre 2011	22 jours
2013–2015	1 <sup>er</sup> septembre 2012	18 septembre 2012	18 jours
2014–2016	1 <sup>er</sup> septembre 2013	18 septembre 2013	18 jours
2015–2017	1 <sup>er</sup> septembre 2014	2 octobre 2014	32 jours
2016–2018	1 <sup>er</sup> septembre 2015	8 décembre 2015	69 jours
2017–2019	1 <sup>er</sup> septembre 2016	4 octobre 2016	34 jours
2018–2020	1 <sup>er</sup> septembre 2017	17 octobre 2017	37 jours



**Défi 3 :**  
**Faible niveau d'engagement entre l'exécutif et le législatif au cours de la phase de formulation**

Le faible niveau d'engagement entre les pouvoirs exécutif et législatif constitue l'une des raisons essentielles de l'impasse constatée lors de la phase de formulation du budget au Nigéria. Cette impasse émane principalement de désaccords sur les principaux paramètres hypothétiques budgétaires. Le cours de référence du pétrole et l'estimation de la production pétrolière figurent en tête de liste. Tandis que l'exécutif préfère des estimations prudentes, de son côté, le Parlement préfère qu'elles soient moins prudentes afin d'aider à inscrire au budget les projets qu'il a recommandés. Ces suspicions mutuelles apparentes entre les équipes techniques des deux branches de l'État, également visible entre leurs directeurs, sont contreproductives. Le dialogue est également insuffisant entre les équipes techniques qui fournissent l'analyse sur la base de laquelle les deux branches de l'État communiquent tout au long du processus budgétaire. Des interactions plus fréquentes pourraient dissiper les suspicions mutuelles entre les équipes techniques des deux branches étatiques et aider le Parlement et l'exécutif à trouver un terrain d'entente en ce qui concerne les principaux paramètres hypothétiques du budget.



**Défi 4 :**  
**Manque d'indépendance, de compétences et de ressources du NABRO**

Le Bureau de recherche budgétaire de l'Assemblée nationale (NABRO) a été créé pour fournir à l'Assemblée nationale une analyse indépendante, objective et impartiale des informations et des estimations nécessaires pour prendre les décisions économiques et budgétaires, en particulier les estimations provenant de l'exécutif. Depuis ses débuts en 2012, il a apporté à l'Assemblée nationale une assistance technique dans l'examen de projets de CDMT/DSFP de l'exécutif et les projets de loi annuelle portant ouverture des crédits.

Sa contribution au processus budgétaire n'est toutefois pas sans difficultés. Tout d'abord, du fait que le projet de loi établissant le NABRO n'a pas encore été promulgué, celui-ci ne dispose pas de l'appui du cadre institutionnel et juridique dont il a besoin pour garantir son indépendance à titre de bureau parlementaire du budget (BPB). Ce problème affecte son indépendance opérationnelle et financière car ses besoins en capacités ne peuvent pas être satisfaits. Ensuite, son personnel continue d'être géré par l'administration de l'Assemblée nationale, l'organe-même auquel il est censé fournir une analyse et des examens impartiaux des questions liées au budget.

## Affectation et approbation du budget

Comme il a été souligné auparavant, la Constitution de 1999 habilite l'Assemblée nationale nigérienne à fortement influencer le projet de budget. En parallèle, la surveillance de la Commission chargée des crédits ouverts joue un rôle très important dans la procédure d'affectation et d'approbation du budget. Cette commission délègue sa surveillance aux comités sectoriels concernés, qui lui servent chacun de comité permanent et qui assument également des responsabilités de surveillance des MDA.

Les différences entre le Projet de budget de l'exécutif et les changements apportés par les assemblées législatives sont généralement réglées de l'une des manières suivantes :

- des pourparlers informels entre la direction de l'Assemblée nationale et l'exécutif ;
- une communication officielle entre les MDA et les comités sectoriels. Si l'exécutif effectue une demande officielle de virement peu de temps après l'approbation du budget, la Commission chargée des crédits ouverts renvoie généralement ces questions au comité sectoriel compétent pour lui demander conseil ; et,
- Les deux parties peuvent menacer d'exercer leur droit de veto pour annuler des décisions. Cette possibilité ne s'est jamais concrétisée mais son existence encourage les deux parties à reprendre les négociations.



**Défi 5 :**  
**Retards dans la soumission du projet de loi des finances**

L'un des défis récurrents de l'adoption du projet de loi portant ouverture des crédits est le problème de sa soumission tardive. Notre étude révèle que le projet de loi portant ouverture des crédits est toujours présenté un ou deux mois avant le début du nouvel exercice, le 1<sup>er</sup> janvier (voir Annexe 1). La plupart des causes à l'origine des retards sont similaires à celles de l'étape de formulation (soulignées ci-avant).



**Défi 6 :**  
**Manque d'engagement solide entre l'exécutif et le législatif**

Le faible niveau d'engagement entre l'exécutif et les assemblées législatives est l'une des causes essentielles de l'impasse constatée au cours de la phase d'approbation du budget au Nigéria. La collaboration entre les équipes techniques qui fournissent l'analyse à partir de laquelle ces deux branches de l'État dialoguent pendant le processus budgétaire est également insuffisante. Plusieurs raisons sont à l'origine de ce problème. Il semble tout d'abord exister un certain degré de méfiance réciproque et une volonté de tirer parti du manque de clarté du cadre juridique. En outre, la gestion des divergences entre les propositions des deux branches de l'État est rendue difficile par l'absence d'une disposition officielle dans le cadre budgétaire actuel en matière de résolution de différends à l'étape d'approbation du budget.



**Défi 7:**  
**Retards dans l'approbation du projet de loi des finances**

Au Nigéria, les projets de loi annuelle portant ouverture des crédits sont soumis entre octobre et novembre, et les délibérations durent généralement quatre à sept mois, jusqu'aux mois de mars et de juin de l'année suivante (l'exercice pour lequel les projets de lois sont étudiés).

L'absence de délais (calendriers) et d'échéances législatifs pour approuver le projet de budget est une cause majeure de retards. Une échéance très vague figure actuellement dans la Constitution de 1999, ce qui ne garantit pas que le budget soit approuvé avant le début de l'exercice budgétaire, c'est-à-dire, le 1<sup>er</sup> janvier. La date limite constitutionnelle de soumission du projet de budget au 31 décembre est source de la latitude quant à la soumission et à l'étude tardives du budget ; en effet, en moyenne cinq mois s'écoulent entre la soumission et l'approbation (voir Annexe 1). Pendant cette période, la plupart des hypothèses et projections du projet de loi annuelle portant ouverture des crédits sont susceptibles de changer, surtout dans un pays comme le Nigéria, qui dépend en grande partie de l'évolution instable du prix du pétrole, une situation qui affecte l'exécution du budget. Les hauts fonctionnaires du secrétariat de la Commission chargée des crédits ouverts n'ont pas manqué de signaler que le Parlement détermine toutefois des dates limites internes pour l'approbation du budget. Mais bien que ce soit le cas, ces dates sont rarement respectées pour les raisons suivantes :

- Absence de conséquences en cas de non-respect ; et,
- Les MDA ne répondent pas dans les temps pour défendre leurs projets, et lorsqu'ils le font, ils envoient du personnel subalterne, qui n'a pas l'autorité et/ou la compétence de répondre aux questions.

Les désaccords entre les pouvoirs exécutif et législatif quant à la durée de vie d'un budget approuvé constituent une autre source de retard. L'article 318(1) de la Constitution de 1999 stipule : « [L']année financière désigne toute période de 12 mois qui commence le premier jour du mois de janvier de toute année ou à toute autre date prescrite par l'Assemblée nationale ». Conformément à cette disposition, dans le cas des projets de loi portant ouverture des crédits 2017 et 2018, le Parlement a stipulé que les projets de loi seraient applicables 12 mois à partir du jour de leur entrée en vigueur, ce qui sous-entend que la « durée de vie » du budget s'étend jusqu'à mai-juin de l'année suivante. Par contraste, l'année comptable du Bureau de l'Auditeur

général de la Fédération se termine le 31 décembre, ce qui rend effectivement impossible l'exécution du budget au-delà de cette date et crée la confusion autour de la phase d'exécution du budget – en particulier les dépenses en capital, et entraîne l'abandon d'un grand nombre de projets.

Le taux de rotation élevé et la capacité limitée des législateurs ont un impact négatif sur leur aptitude à comprendre le processus budgétaire, ce qui affecte ensuite négativement le processus d'ensemble. La plupart des législateurs ne passent pas plus d'un mandat au parlement. Dès qu'ils sont formés, ils partent et sont remplacés par une autre vague de « nouveaux parlementaires » à former. Le renforcement des capacités du personnel d'appui constitue aussi un facteur important. Enfin, comme dans le cas de la formulation du budget, une communication et un engagement plus solides entre les pouvoirs exécutif et législatif sont nécessaires, surtout au niveau de l'engagement préalable au budget.

## Surveillance du budget

Au Nigéria, les attributions de surveillance des assemblées législatives sont garanties par la Constitution de 1999 aux articles 88 et 89, et par l'article 30(1) de la FRA 2007. L'article 30 habilite le ministre des Finances via le Bureau du budget de la Fédération<sup>1</sup>, à surveiller, évaluer et rendre compte de l'exécution du budget annuel ; à évaluer la réalisation des cibles budgétaires ; et à en rendre compte chaque trimestre à la Commission de responsabilité financière (CRF) et à la Commission mixte des finances de l'Assemblée nationale. L'article 50 de la FRA 2007 donne par ailleurs au BBF l'obligation de publier chaque trimestre, au plus tard 30 jours après la fin de chaque trimestre et sous la forme prescrite par le CRF un rapport de synthèse sur l'exécution du budget. Elle exige également que soit fourni au plus tard six mois après la fin de l'exercice, un rapport consolidé sur l'exécution du budget comparant l'exécution réelle aux cibles

<sup>1</sup> Il a été mentionné qu'en 2015, le Président Buhari a ordonné le fusionnement du Bureau du budget de la Fédération (BBF) et de la Commission nationale de planification (CNP), les renommant « ministère du Budget et de la Planification nationale » (MBPN). Suite à ces directives présidentielles, les responsabilités du BBF ayant trait au budget sont désormais supervisées par le MBPN.

de performance physique et financière. Ce rapport doit être publié par le ministre des Finances pour présentation à l'Assemblée nationale et diffusion auprès du public.

Les comités/commissions parlementaires surveillent l'exécution du budget au sein de tous les MDA nigériens, mais ne formule aucune remarque au Bureau du budget de la Fédération ou aux MDA eux-mêmes ; en effet, ils recherchent simplement des informations pour orienter leurs contributions dans le cadre de l'étude et de l'approbation du prochain budget. Tous les virements au Nigéria nécessitent l'approbation du pouvoir législatif (article 27 de la FRA 2007), qui doit être demandée par les MDA concernés (les virements sont demandés au niveau des programmes). Après quoi, ces demandes sont envoyées au ministre des Finances, qui recommandera les virements à l'Assemblée nationale pour approbation, tant que les virements sont issus des sous-rubriques budgétaires concernées et ne dépassent pas le montant affecté à cette rubrique budgétaire précise (article 27 de la FRA 2007).

En cas de moins-perçu, lorsque l'approbation du parlement est requise pour tout type d'emprunt (intérieur et extérieur) dont le gouvernement fédéral peut avoir besoin pour réduire ces moins-perçus, le pouvoir législatif joue encore un rôle crucial. Il faut toutefois souligner que cette étape clé du processus budgétaire comporte également des défis.



### Défi 8 :

#### Absence de coordination entre les agences de reporting et leur multiplication inutile

Comme nous l'avons déjà mentionné au sujet du cadre juridique, le suivi et l'évaluation du budget au Nigéria présentent certains défis. En effet, le manque de coordination entre les organismes est exacerbé par la redondance des rôles et des responsabilités des divers MDA de l'exécutif, notamment le MBPN (anciennement connu sous le nom de Commission nationale de planification [CNP]), la Commission nationale du renseignement économique (CNRE), le BBF, le BAGF et le Cabinet du président – tous dotés d'unités ou de départements (ou services) de suivi. Bien que les articles 88 et 89 de la Constitution de 1999 accordent les attributions et les responsabilités de surveillance à l'Assemblée nationale, de nombreuses agences de

l'exécutif assurent également des fonctions de surveillance, ce qui entraîne une répétition inutile des efforts. L'article 30(1) de la FRA 2007 habilite par exemple le ministère des Finances, par l'intermédiaire du BBF<sup>2</sup>, à « suivre et évaluer l'exécution du budget annuel ; à évaluer la réalisation des cibles budgétaires ; et, à en rendre compte chaque trimestre à la Commission de responsabilité budgétaire et à la Commission mixte des finances de l'Assemblée nationale ». Cette loi est à l'origine de la création d'un Département de suivi et d'évaluation budgétaire (DSEB) au BBF. En outre, l'article 4(e) du Décret n° 71 de 1993 sur la CNP et du Décret n° 17 de 1994 sur la CNRE habilite la CNP et la CNRE à suivre et faire exécuter les budgets, respectivement. Ces rôles viennent s'ajouter au statut de « comptabilité autonome » du BAGF, par le biais duquel il suit l'exécution des dépenses en capital au sein des MDA où ses comptables ont été placés. Il est ainsi évident que les agences créées par décret militaire fonctionnent parallèlement à celles créées à l'ère démocratique. Or, cette multiplication inutile d'agences génère un manque de redevabilité adéquate en matière de surveillance de la part des MDA obligés de rendre des comptes à plusieurs autorités institutionnelles pendant l'exercice de leurs fonctions.

Outre la répétition inutile des rôles, il faut relever le problème de la mauvaise définition des rapports hiérarchiques et des responsabilités. Par exemple, le BBF ne relève plus du MFF mais du MBPN. Cette absence de clarté des fonctions et des responsabilités dans le cadre du processus budgétaire est donc problématique ; et, parallèlement à la question de la multiplication inutile des agences et de la répétition inutile des efforts, on observe une « lassitude à l'égard de la surveillance », comme l'ont mis en exergue plusieurs fonctionnaires des MDA.



### **Défi 9 : Retards des rapports d'exécution du budget et manque de surveillance de ces derniers**

L'article 30(2) de la FRA 2007 déclare que « le ministre des Finances<sup>3</sup> fera publier le rapport préparé conformément à l'alinéa (1) de cet article dans les médias de masse et électroniques, et sur le site Web du ministère des Finances, au plus tard 30 jours après la fin de chaque trimestre ». Bien que le BBF produise des rapports d'exécution du budget, ils ne sont pas toujours rendus publics dans les délais impartis. Ce retard limite le rôle de redevabilité que l'Assemblée nationale peut jouer et a affecté négativement par le passé, les phases de formulation et d'approbation du budget de l'exercice suivant. Les incohérences et les débats sur le calendrier budgétaire des dépenses en capital ont toujours été identifiés comme des causes de retard dans la présentation de rapports sur la performance budgétaire.

Dans la pratique, le BBF prépare les rapports d'exécution du budget pour les deux premiers trimestres (quoiqu'avec des retards) et différentes commissions/comités au sein de l'Assemblée nationale les examinent. Les problèmes se situent au niveau des rapports d'exécution du troisième et du dernier trimestres de l'année. Bien que l'article 318(1) de la Constitution de 1999 stipule que l'exercice est une année calendaire, il existe un manque de consensus entre l'exécutif et l'Assemblée nationale quant à la date à laquelle l'exécution du budget commence. En raison des retards dans la présentation du projet de loi portant ouverture des crédits et de l'adoption tardive du budget, certains membres de l'Assemblée nationale ont recours à l'article 318(1) de la Constitution de 1999 afin d'insister pour que le budget adopté soit exécuté pendant 12 mois à compter de la date de son adoption. Le fait que des facteurs climatiques rendent la construction des projets d'investissement difficile pendant la saison des pluies (avril à novembre) est une autre raison principale à l'origine de l'extension du budget d'investissement au 31 mars de l'exercice

2 Désormais le ministère du Budget et de la Planification nationale.

3 Dans la pratique, le ministère du Budget et de la Planification nationale.

budgétaire suivant. En raison de ces règles peu précises, l'Assemblée nationale remet en question la validité des rapports d'exécution du budget en mettant l'accent sur les dépenses en capital. Par ailleurs, elle accuse également l'exécutif d'attendre jusqu'aux deux derniers trimestres pour effectuer les dépenses en capital.



**Défi 10 :**  
**Retards dans la réception du rapport du Comptable général**

L'un des problèmes de l'étape de surveillance du processus budgétaire est le délai de réception du rapport du Comptable général. Pendant de nombreuses années, ce rapport est bien souvent arrivé très tard au BAGF, si bien qu'il ne pouvait pas être examiné et exploité en temps utile, ni orienter les contributions à étudier dans le cadre du prochain projet de loi portant ouverture des crédits, ce qui aboutissait à une évaluation et à un processus d'examen incomplets. Notre étude révèle que ce problème peut être attribué entre autres raisons :

- À l'exécution tardive du budget (surtout des dépenses en capital) ;
- Aux incohérences du calendrier budgétaire ; et,
- Au manque de convergence entre le calendrier comptable du gouvernement, qui prend fin à minuit le 31 décembre, et le calendrier budgétaire, dont les composantes en capital s'étendent parfois jusqu'au mois de mars de l'exercice budgétaire suivant.

## Audit et évaluation

Au Nigéria, le Comité des comptes publics (CCP) du Sénat et de la Chambre des représentants étudie le rapport de l'Auditeur général et émet des recommandations à la séance plénière de l'Assemblée nationale, dont les résultats sont ensuite communiqués au Président du Nigéria qui décide de mesures de suivi ou de sanctions, le cas échéant. Chaque chambre de l'Assemblée nationale devrait veiller à ce que les rapports soient examinés par son comité des comptes publics. Par son héritage colonial, le système de redevabilité publique du Nigéria est calqué sur le régime parlementaire de Westminster. Comme souligné ci-avant, la partie « audit » du contrôle budgétaire est assurée par l'Auditeur général, qui exprime son opinion sur les comptes publics soumis par le Comptable général. Le rapport de l'Auditeur général est envoyé à l'Assemblée nationale, qui après étude du rapport, transmet ses conclusions à l'exécutif pour effectuer toute mesure corrective et appliquer toute sanction nécessaire.

L'Auditeur général a seulement pour obligation de produire le rapport 90 jours après réception des comptes annuels du Bureau du Comptable général – même si ce dernier met des années à les envoyer. L'article 49(1) de la FRA 2007 déclare que le Gouvernement fédéral publiera ses comptes audités au plus tard six mois après la fin de l'exercice. L'article 49(2) exige du Gouvernement fédéral qu'il consolide et publie ses comptes audités de l'exercice précédent dans les médias de masse, au plus tard sept mois après la fin de chaque exercice budgétaire. Or, cet usage n'est pas établi au Nigéria, car les comptes audités prennent parfois 12 à 18 mois – bien au-delà des délais réglementaires. Il n'existe aucune limite légale en ce qui concerne le temps pris par le Comptable général pour mettre la situation des comptes à la disposition de l'Auditeur général.

Tandis que le BAGF est doté de personnel expert en matière de politique des différents secteurs (par ex., la santé, l'éducation), les comités des comptes publics de l'Assemblée nationale ne disposent pas d'un tel personnel. En outre, les CCP et d'autres comités/commissions ont accès aux données financières et non-financières. Leur pouvoir de demander toute série de données provenant de tout MDA de l'État est protégé constitutionnellement par les dispositions des articles 88 et 89 de la Constitution de 1999. Après avoir examiné le rapport d'audit, les recommandations des Comités des comptes publics sont transmises à la

Commission de l'Assemblée nationale, qui délibère sur ces recommandations. Le rapport est ensuite envoyé au Président du Nigéria pour action.



**Défi 11 :**  
**Retards dans la réception du rapport de l'Auditeur général et manque d'examen de ce rapport**

Les articles 85 et 86 de la Constitution de 1999 habilent l'Auditeur général à contrôler les comptes publics de tous les bureaux et tribunaux de la Fédération, à l'exception des comptes d'entreprises publiques, de commissions, d'organismes, etc. Ce pouvoir est renforcé par l'article 49 de la FRA 2007, qui stipule que le gouvernement publiera les comptes audités au plus tard six mois après la fin de l'exercice. Or, dans la pratique, cela ne s'est jamais produit en raison de facteurs comme :

- la soumission tardive de la situation des comptes par le Comptable général ;
- l'exécution tardive du budget (surtout des dépenses d'investissement) ; et
- les incohérences du calendrier budgétaire.



**Défi 12 :**  
**Manque d'indépendance, de capacités et de ressources de l'Auditeur général**

Le Bureau de l'Auditeur général de la Fédération ne bénéficie pas de l'indépendance, des capacités et des ressources pour remplir son rôle de surveillance des ressources publiques. L'Auditeur général de la Fédération est désigné par le Président. Puisque l'Auditeur général peut être démis de ses fonctions par le Président, rien ne l'incite à tenir le pouvoir exécutif responsable de ses actes. De 1999 à ce jour, aucun rapport d'audit n'a mené à une mise en accusation. Suite à ce manque d'indépendance, une capacité limitée de production de rapports d'audit approfondis et en temps opportun est constatée.

Le BAGF a besoin de se doter d'un personnel qui peut mener des audits financiers, de conformité et de performance dans l'ensemble des secteurs très variés et nécessite donc des experts en santé, éducation, agriculture, etc. Toutefois, le personnel d'audit n'est pas embauché au gré de l'Auditeur général, mais par le Bureau du chef de Service de la Fédération (OHSCF) – qui relève directement du Cabinet du président. Il n'est pas dans les attributions générales du BAGF d'octroyer des ressources à l'embauche, au licenciement ou à la promotion de son personnel. Enfin, le personnel du BAGF a indiqué que le bureau n'est pas en mesure de déterminer son propre budget pour honorer son mandat.

# Conclusion et recommandations

Cette étude de cas décrit les difficultés qui entravent le rôle de l'Assemblée nationale dans la facilitation de la formulation, de l'exécution et de la surveillance budgétaires. Comprendre ces défis fournit des points d'entrée utiles pour engager les démarches nécessaires à l'amélioration du processus budgétaires. Ces étapes comprennent ce qui suit :

## Définir des règles claires, attribuer des responsabilités précises tout au long du processus budgétaire et établir un calendrier budgétaire

Les défis liés à une absence de règles, de pratiques et de procédures claires guidant le processus budgétaire sont actuellement pris en considération dans le processus budgétaire et le projet de loi relative au cadre réglementaire ainsi que dans les réformes constitutionnelles en cours. Cependant, il suffit de rappeler que le processus de réforme constitutionnelle au Nigéria est difficile, compte tenu de l'exigence constitutionnelle de participation infranationale des 36 États de la Fédération pour l'adoption de tels amendements constitutionnels. Les articles 10 et 11 du projet de loi décrivent respectivement les dispositions préalables au budget et le règlement des différends. Ces interactions pourraient dissiper la suspicion apparemment réciproque entre les équipes techniques de l'exécutif et du législatif. Celles-ci pourraient aider les deux branches de l'État à trouver un terrain d'entente sur les principaux paramètres hypothétiques budgétaires. Pour aborder les questions de l'approbation et de l'examen du budget, ce projet de loi cherche à contrôler les deux parties, ce qui comprend une délimitation claire des délais et des dates limites.

Pour éviter toute confusion, le projet de loi devrait également tenter de résoudre la répétition inutile des efforts et la multiplication inutile des parties prenantes impliquées dans le processus budgétaire.

Outre le processus budgétaire et le projet de loi relative au cadre réglementaire, l'Assemblée nationale est en train de revoir la Loi amendée sur l'audit. Cette démarche devrait avec un peu de chance, fixer un délai plus court et une date limite précise pour la présentation des rapports du Comptable général et de l'Auditeur général.

## Améliorer la coordination et le partage d'informations entre les parties prenantes au cours des phases de formulation et d'exécution

Tout au long du processus budgétaire, l'absence de coordination et de partage d'informations entre le MFF, le MBPN, les MDA et bon nombre d'autres agences ont conduit à des retards dans la présentation des documents budgétaires. Ces retards ne pourront pas être résolus uniquement par la mise en place d'un cadre juridique. Afin de réduire les décalages entre la présentation des documents budgétaires, il faut offrir des incitations pour veiller à ce que toutes les parties prenantes impliquées se transmettent des informations en temps opportun.

## Renforcer l'indépendance, les compétences et les ressources du NABRO

Le NABRO est destiné à fournir à l'Assemblée nationale une expertise analytique tout au long du processus budgétaire. Actuellement, le NABRO manque d'indépendance, de capacités et de ressources pour offrir une analyse indépendante du cadre macroéconomique et budgétaire de l'exécutif afin : (i) de promouvoir la crédibilité budgétaire ; (ii) de déterminer le caractère abordable du budget ; (iii) de définir les risques du budget ; (iv) de hiérarchiser à nouveau les programmes ; et, (v) d'évaluer la performance des programmes à financer dans le budget. L'absence de surveillance budgétaire au cours de l'exécution du budget peut également être attribuée à ces insuffisances.

## Accroître l'indépendance, les capacités et les ressources du Bureau de l'Auditeur général

Le NILDS et l'Assemblée nationale sont conscients de la plupart des défis du processus d'audit. Actuellement, une nouvelle loi sur l'audit est en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Le projet de loi cherche à remédier aux défis en augmentant l'indépendance, les capacités et les ressources de l'Auditeur général. En particulier, le projet de loi vise à accroître l'indépendance du Bureau en stipulant que le BAGF relève de l'Assemblée nationale plutôt que du Président du Nigéria. Pour renforcer l'application des recommandations de l'Auditeur général, ce bureau, sans attendre les CCP de l'Assemblée nationale ou le Président du Nigéria, travaillera avec les représentants de la loi pour procéder à des enquêtes plus approfondies sur des allégations de mauvaise gestion de fonds.

# Annexe

Annexe 1 ; Calendrier de la présentation du Projet de budget de l'exécutif et de son approbation (de 2000 à 2018)

Année budgétaire	Échéance	Présentation à l'Assemblée nationale	Date d'envoi pour obtenir l'approbation présidentielle	Durée à l'Assemblée nationale	Approbation présidentielle	Durée pour obtenir l'approbation présidentielle	Intervalle entre la présentation et la signature du président
2000	31 déc. 1999	24 nov. 1999	14 avr. 2000	4 mois 21 jours	5 mai 2000	21 jours	5 mois 11 jours
2001	31 déc. 2000	9 nov. 2000	21 déc. 2000	1 mois 12 jours	21 déc. 2000	Immédiat	1 mois 12 jours
2002	31 déc. 2001	7 nov. 2001	28 mars 2002	4 mois 21 jours	28 mars 02	Immédiat	4 mois 21 jours
2003	31 déc. 2002	20 nov. 2002	11 mars 2003	3 mois 21 jours	10 avr. 2003	29 jours	4 mois 21 jours
2004	31 déc. 2003	18 déc. 2003	20 avr. 2004	4 mois 2 jours	21 avr. 2004	1 jour	4 mois 3 jours
2005	31 déc. 2004	12 oct. 2004	18 mars 2005	5 mois 6 jours	12 avr. 2005	24 jours	6 mois
2006	31 déc. 2005	6 déc. 2005	21 fév. 2006	2 mois 15 jours	22 avr. 2006	2 mois	4 mois 16 jours
2007	31 déc. 2006	6 oct. 2006	22 déc. 2006	2 mois 16 jours	22 déc. 2006	Immédiat	2 mois 16 jours
2008	31 déc. 2007	8 nov. 2007	27 mars 2008	4 mois	14 avr. 2008	18 jours	5 mois 6 jours
2009	31 déc. 2008	2 déc. 2008	3 fév. 2009	2 mois	10 mars 2009	5 semaines	3 mois 8 jours
2010	31 déc. 2009	23 nov. 2009	25 mars 2010	4 mois	22 avr. 2010	4 semaines	4 mois 29 jours
2011	31 déc. 2010	15 déc. 2010	25 mai 2011	5 mois 10 jours	26 mai. 2011	1 jour	5 mois 11 jours
2012	31 déc. 2011	13 déc. 2011	28 mars 2012	3 mois 15 jours	13 avr. 2012	15 jours	4 mois
2013	31 déc. 2012	10 oct. 2012	14 Jan. 2013	3 mois 4 jours	24 fév. 2013	2 mois 10 jours	4 mois 14 jours
2014	31 déc. 2013	13 déc. 2013	10 avr. 2014	3 mois 28 jours	23 mai 2014	1 mois 13 jours	5 mois 10 jours
2015	31 déc. 2014	17 déc. 2014	28 avr. 2015	4 mois 11 jours	16 mai 2015	18 jours	4 mois, 29 jours
2016	31 déc. 2015	22 déc. 2015	23 mars 2016	3 mois 1 jour	4 mai 2016	1 mois 11 jours	4 mois 13 jours
2017	31 déc. 2016	14 déc. 2016	11 mai 2017	4 mois 27 jours	12 juin 2017	1 mois 1 jour	5 mois 28 jours
2018	31 déc. 2017	7 nov. 2017	16 mai 2018	6 mois 8 jours	20 juin 2018	1 mois 4 jours	7 mois 13 jours

Source : Analyse du NILDS du Projet de loi portant ouverture des crédits 2018 du GFN ; Journal nigérian des affaires législatives, Vol. 5, juin 2013 ; diverses éditions de documents budgétaires du BBF.

## Remerciements

Cette étude de cas a été rédigée par Sabastine Akongwale 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