

Établir des bureaux parlementaires du budget fonctionnels en Afrique :

LIVRE D'EXERCICES



LES 11 ET 12 JUIN 2019
BAMAKO, MALI

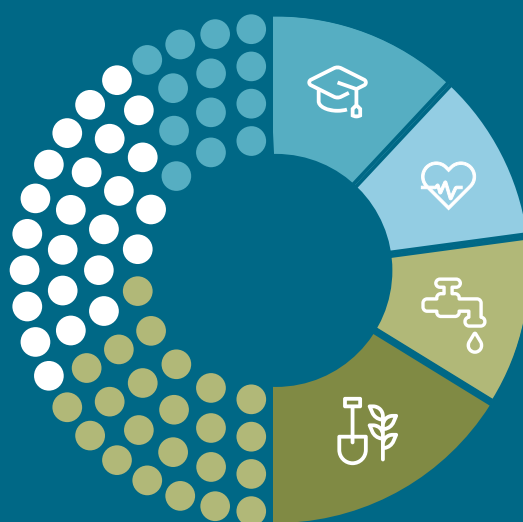


Table des matières

Vue d'ensemble	3
Programme	4
Module 1 : Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel - le cycle de gestion des finances publiques.....	6
Objectif du module	6
Pourquoi les parlementaires ont-ils besoin de comprendre la GFP ?	8
Quel est le rôle des assemblées législatives tout au long du cycle de GFP ?	7
Formulation (Préparation) du budget	8
Approbation (Adoption) du Budget	8
Exécution du budget	8
Évaluation du budget	8
Module 2 : Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel – la formulation du budget	9
Objectif du module	9
Pourquoi ces compétences sont-elles nécessaires ?	9
Analyse du budget	10
Estimation des coûts	12
Encours et soutenabilité de la dette	12
Composition de la dette	13
Intérieure contre extérieure	13
Calendrier d'échéances et coûts d'emprunt	13
Instruments de la dette	14
Exercice	15
Module 3 : Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : l'élaboration du budget-programme.....	17
Objectif du module	17
Pourquoi ces compétences sont-elles nécessaires ?	17
Exemples de BP	18
Exercice	20
Module 4 : Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : la surveillance du budget	22
Objectif du module	22
Pourquoi ces compétences sont-elles nécessaires ?	22
Analyse des rapports sur l'exécution budgétaire	23
Rapports d'exécution mensuels/trimestriels	23
Exercice	24
Module 5 : Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : l'audit et l'évaluation	26
Objectif du module	26
Pourquoi ces compétences sont-elles nécessaires ?	26
Évaluation et rapports d'audit	27
Rapports d'exécution de fin d'année	27
Rapports d'audit	27
Exercice	28
La voie à suivre : à quoi ressemble votre BPB ?	30
Exercice	32
Acronymes et abréviations	34
Remerciements	35

Vue d'ensemble

Le rôle que les assemblées législatives/Parlements jouent dans le processus budgétaire dépend de la configuration institutionnelle¹ du pays concerné. En Afrique, il s'agit souvent d'un mélange d'héritage colonial institutionnel et de structures politiques et institutionnelles mises en place après l'indépendance. Dans les pays africains anglophones, les assemblées législatives qui sont calquées sur le système britannique, ont tendance à participer à la phase d'évaluation du budget. Dans les pays africains francophones, les assemblées législatives assurent généralement une surveillance budgétaire au cours de la phase d'exécution du budget. Les assemblées législatives des pays africains, calquées sur le Congrès américain, tendent à être largement impliquées dans la phase de formulation du budget.

Des dispositions institutionnelles différentes mènent souvent à des relations variées entre l'exécutif et le législatif tout au long du cycle budgétaire. Dans les régimes parlementaires africains, où le parti au pouvoir détient la majorité au niveau de l'exécutif et du Parlement, le processus budgétaire a tendance à être plus rationnel. Dans certains pays africains, le processus budgétaire est un point de discorde entre l'exécutif et le législatif, ce qui peut entraîner des retards dans l'approbation du budget et se traduire par des retards dans son exécution qui entravent la prestation des services.

Le Rapport de CABRI sur les pratiques et procédures budgétaires (PPB), « Le défi des assemblées législatives : le pouvoir sans information ou l'information sans pouvoir »² conclut que malgré les améliorations apportées aux pouvoirs officiels des institutions budgétaires parlementaires, ces dernières sont confrontées à un manque de capacités organisationnelles (les capacités de recherche du législatif, les structures et processus des comités/commissions) pour remplir leurs rôles dans le processus budgétaire.

Pour mieux comprendre les rôles des assemblées législatives africaines dans le processus budgétaire, et comment ces dernières facilitent l'amélioration de la budgétisation, de l'exécution des plans de dépenses et de la surveillance, CABRI a accueilli un Dialogue sur les Politiques portant sur « Le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire ». À l'occasion de ce dialogue, les fonctionnaires des ministères des Finances, les législateurs et les responsables des bureaux parlementaires du budget (BPB) présents, ont identifié des défis à relever et des actions critiques à mener afin d'améliorer le cycle de gestion des finances publiques (GFP) de leur pays. Parmi les divers défis identifiés par les fonctionnaires, les principaux étaient la nécessité d'établir un BPB fonctionnel ou de le renforcer, d'améliorer les relations entre l'exécutif et le législatif au cours du

processus budgétaire et d'améliorer la législation et les règles régissant les institutions impliquées dans le processus budgétaire et dans l'ensemble du processus. De nombreux pays africains francophones ne disposent pas d'un BPB, comme l'a noté l'étude de cas de CABRI « Le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire : Burkina Faso ».³

Les BPB sont censés fournir une analyse objective et non partisane pour soutenir le processus budgétaire et aider les Parlements à formuler une politique budgétaire et économique efficace. Le document PPB de CABRI, « Les défis des assemblées législatives » (voir ci-dessus) fait remarquer que certains Parlements en Afrique (par ex., le Kenya et l'Afrique du Sud) ont établi des BPB pour soutenir les parlementaires dans le processus budgétaire. Dans le but de faciliter l'apprentissage et l'échange entre pairs, le Réseau africain des BPB a été créé et son siège se trouve actuellement au BPB sud-africain. CABRI indique également que les comités/commissions législatifs ne peuvent pas toujours utiliser l'expertise de leur PBO pour demander des comptes à leur gouvernement.⁴

Dans le cadre de ses initiatives d'échanges entre pairs, le Réseau africain des BPB organise une conférence annuelle qui réunit des représentants des BPB, des ministères des Finances ainsi que des partenaires du développement, afin de discuter des défis auxquels font face les BPB. Parmi les nombreuses questions examinées, la capacité et la fonctionnalité des BPB pour réussir, sont des points clés de cette formation. Le Centre régional d'assistance technique pour l'Afrique australe (AFRITAC-Sud) du FMI définit la capacité comme comportant les éléments suivants :

- humains et financiers ;
- analytiques ;
- de coordination ;
- de communication ; et,
- de crédibilité et d'indépendance.

CABRI examine la plupart de ces questions dans « Le Rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire au Nigéria ».⁵

Cet atelier de deux jours formera des fonctionnaires des ministères des Finances, des législateurs, des membres du personnel des BPB et technique des comités/commissions législatifs afin de mettre l'accent sur les compétences analytiques et sur la structure d'un BPB fonctionnel qui permettraient aux législateurs de mieux s'impliquer dans le processus de formulation du budget, de prendre des décisions mieux fondées en ce qui concerne les dépenses et la dette, et, d'améliorer leur rôle de surveillance du budget.

1 « Gardiens d'une comptabilité publique démocratique : Le rôle des Parlements africains anglophones et francophones dans la supervision du budget » - Programme *Bonne gouvernance financière en Afrique*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

2 Disponible à : <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/budget-practices-and-procedures-in-africa-2015> [consulté le 5 juin 2019].

3 Disponible à : <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/CABRI-Legislature-CS-Burkina-Faso-ENG-WEB.pdf> [consultée le 30 avril 2019].

4 CABRI (s.d.) *Le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire : Kenya*. Disponible à : <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/CABRI-Legislature-CS-Kenya-ENG-WEB.pdf> [consultée le 30 avril 2019].

5 Disponible à : https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/Session-2_Role-of-Legislature-Nigeria_-ENGLISH.pdf [consultée le 1^{er} mai 2019].

Programme

CABRI a accueilli un Dialogue sur les Politiques portant sur « Le Rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire » qui a réuni des fonctionnaires des ministères des Finances, des législateurs et des représentants des bureaux parlementaires du budget (BPB) de 14 pays africains afin de discuter de la manière dont les assemblées législatives contribuent à l'amélioration de la planification et de la formulation du budget ainsi qu'à l'exécution des plans de dépenses et à la surveillance.

Lors du dialogue, les fonctionnaires des ministères des Finances, les législateurs et les représentants des BPB présents, ont identifié des défis à relever et des actions critiques à mener afin d'améliorer le cycle de gestion des finances publiques (GFP) de leur pays. Parmi les

diverses interventions identifiées par les participants, figuraient l'établissement de BPB et l'amélioration de la fonctionnalité de ceux déjà mis en place, surtout en ce qui concerne les relations entre l'exécutif et le législatif au cours du processus budgétaire. La formation abordera également les règles guidant les institutions impliquées dans le processus budgétaire et dans l'ensemble du processus.

Cet atelier de formation mettra l'accent sur les compétences analytiques et sur la structure d'un BPB fonctionnel qui permettraient aux législateurs de mieux participer au processus de formulation du budget, de prendre des décisions mieux fondées concernant les dépenses et la dette, et, d'améliorer leur rôle de surveillance budgétaire.

11 juin 2019	
8h30	Inscription et café/thé
9h00	Mots de bienvenue - M^{me} BARRY Aoua SYLLA (Ministre déléguée auprès du Premier ministre, Chef du Gouvernement, Ministre de l'Économie et des Finances, chargée du Budget) - Honorable Issaka SIDIBÉ (Président de l'Assemblée nationale du Mali) M. Neil Cole (Secrétaire exécutif de CABRI)
9h35 à 9h40	Photo de groupe
Séance 1 9h40 à 11h00	Établir un bureau parlementaire du budget : quelques expériences en Afrique Le groupe de spécialistes examinera le processus et les défis de mise en place d'un BPB, en prenant pour exemples, le Kenya et le Mali. Ces spécialistes se concentreront sur les structures et sur les compétences analytiques nécessaires pour la mise en place d'un BPB fonctionnel en Afrique. Modérateur : M. Neil COLE (CABRI) Panélistes : M. Edison Opiyo Odhiambo (Analyste fiscal principal, Bureau du budget parlementaire du Kenya) M. Yacouba KONE (Coordinateur de l'Unité nationale d'analyse, de contrôle et d'évaluation du budget de l'État du Mali (UNACEM), Assemblée nationale du Mali)
11h00	Pause-café/thé
Module 1 11h30 à 13h30	Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : le cycle de GFP Objectif : À la fin de cette séance, les participants comprendront mieux le cycle de GFP, sa fonctionnalité et le rôle des assemblées législatives tout au long du cycle budgétaire. Présentateur : M. Sidiki TRAORÉ (Directeur général de la Direction générale du Budget du Mali)
13h30 à 14h30	Déjeuner

Module 2	Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : la formulation du budget
14h30 à 15h30	Objectif : À l'issue de cette séance, les participants auront une meilleure compréhension des besoins en informations et des compétences analytiques des BPB pour examiner le cadre budgétaire (dépenses, recettes et dette) qui oriente le budget, en particulier, le caractère abordable des nouveaux programmes/projets proposés qui n'ont pas été élaborés par les MDA. Présentateur : M. Neil COLE (CABRI)
15h30 à 17h00	« Jeu de poursuite (questions-réponses) » sur la GFP (Pause-café/thé au cours de la séance)
19h00	Dîner officiel

12 juin 2019	
9h00 à 9h05	Vue d'ensemble de la première journée
Module 3	Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : l'élaboration du budget-programme
9h05 à 10h35	Objectif : À la fin de la séance, les participants auront une meilleure compréhension de la manière dont un BPB peut aider les comités/commissions à analyser le Projet de budget de l'exécutif lorsqu'un pays est passé à l'élaboration d'un budget-programme. Présentatrice : M^{me} Awa TOURAY (CABRI)
10h35 à 11h00	Pause-café/thé
Module 4	Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : la surveillance du budget
11h00 à 12h30	Objectif : À l'issue de cette séance, les participants sauront mieux comment un BPB peut aider les comités/commissions (des finances, des secteurs sociaux, des comptes publics, etc.) à scruter les rapports d'exécution du budget en vue d'en tenir le gouvernement responsable. Présentateur : M. Michael CASTRO (CABRI)
12h30 à 13h30	Déjeuner
Module 5	Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : l'audit et l'évaluation
13h30 à 15h30	Objectif : À la fin de cette séance, les participants comprendront mieux comment un BPB peut aider les comités/commissions (des finances, des secteurs sociaux, des comptes publics, etc.) à évaluer les rapports de fin d'année et d'audit afin de tenir le gouvernement responsable de l'amélioration de la formulation du budget. Présentateur : M. Michael CASTRO (CABRI)
15h30 à 16h00	Pause-café/thé
Séance 2	Défis et actions critiques : la voie à suivre
16h00 à 16h45	Les participants des assemblées législatives et des ministères des Finances identifieront les prochaines mesures à prendre concernant la meilleure façon d'élaborer les fondements de la mise en place d'un BPB fonctionnel pour améliorer le cycle de GFP. Facilitateur : M. Michael CASTRO (CABRI)
16h45 à 17h00	Remarques finales

Module 1

Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel - le cycle de gestion des finances publiques

Objectif du module

À la fin de ce module, les participants seront en mesure de comprendre :

- les questions liées au système de GFP ;
- les composantes essentielles d'un système de GFP fonctionnel ;
- le rôle des assemblées législatives tout au long du processus budgétaire.



Pourquoi les parlementaires ont-ils besoin de comprendre la GFP ?

La GFP signifie la gestion des finances publiques. Elle se rapporte à la manière dont les gouvernements collectent les ressources publiques et les gèrent. Elle examine également l'effet immédiat, à moyen et long termes de ces ressources sur l'économie et les citoyens. Le budget est l'outil le plus puissant dont dispose le gouvernement. Les parlementaires, en tant que responsables élus représentant leur circonscription, jouent un rôle essentiel tout au long du cycle de GFP. Bien que le ministère des Finances élabore le cadre macroéconomique et budgétaire, les Parlements africains jouent un rôle déterminant tout au long du cycle de GFP.

De solides systèmes de GFP veillent à ce que les ressources publiques limitées soient dépensées de manière économique, efficiente et efficace. Ces solides systèmes comprennent 5 composantes en vue de garantir l'économie, l'efficacité et l'efficacité :

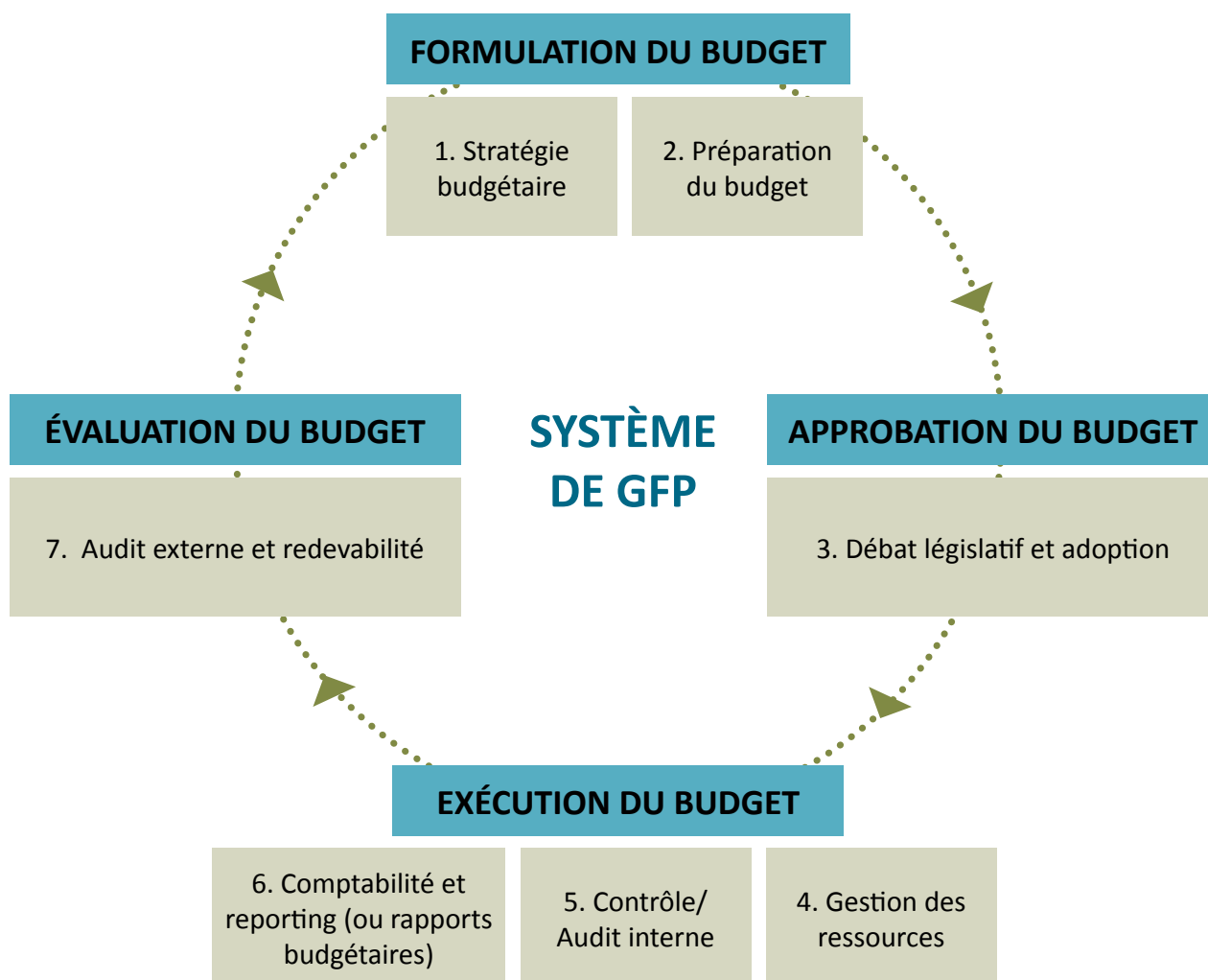
- **la budgétisation stratégique** : qui traduit les objectifs généraux des politiques et des plans en programmes concrets dont les citoyens pourront bénéficier ;
- **la soutenabilité du budget (y compris de la dette)** : le ministère des Finances veille à l'efficacité allocative entre les MDA dépensiers et maintient l'endettement à un niveau minimum ;
- **la conceptualisation robuste des dépenses en capital** : les dépenses en capital (notamment les infrastructures) devraient être conceptualisées par le biais de processus de budgétisation annuelle à moyen terme ;
- **le budget-programme (BP)** : l'alignement de la planification et des systèmes de budgétisation pour veiller à ce que les extrants et les résultats/réalisations soient associés aux objectifs des politiques publiques ; et,
- **l'exécution prudente du budget** : la surveillance législative fait partie intégrante de l'examen des rapports sur l'exécution budgétaire pour s'assurer que les ressources publiques sont utilisées de la manière dont elles avaient été approuvées.

Quel est le rôle des assemblées législatives tout au long du cycle de GFP ?

Les assemblées législatives jouent un rôle important tout au long du cycle de GFP. Andrews, Cangiano, Cole, de Renzio, Krause, et Seligmann (2014) dans *C'est ça la GFP*⁶ déclarent que :

« Les systèmes de GFP sont ancrés dans des ensembles plus larges de processus, de systèmes et d'institutions qui les influencent. Pensez, par exemple, aux règles politiques qui déterminent le fonctionnement des budgets, ou à la manière dont les systèmes de gestion des ressources humaines empiètent sur la gestion des finances publiques. Les systèmes de GFP font également partie des processus plus généraux de politique nationale, qui produisent des directives ou des plans qui orientent l'affectation des ressources publiques. Ces influences varient d'un pays à l'autre, rendant la GFP contextuelle. Toutefois, malgré des différences contextuelles, certains processus sont similaires dans les systèmes de GFP de la plupart des pays. La Figure 1 illustre ces processus. »

Figure 1 : Une vue simplifiée d'un système type de GFP



⁶ L'intégralité du texte peut être consultée à : https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/285_andrews_this_is_pfm.pdf

Formulation (Préparation) du budget

Le processus de budgétisation stratégique exhorte les gouvernements à harmoniser les priorités nationales au sein de l'espace budgétaire existant afin d'assurer la soutenabilité du budget (et de la dette). Dans plusieurs pays d'Afrique le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) est approuvé par les assemblées législatives. Les assemblées législatives jouent un rôle dans la détermination des priorités budgétaires à moyen terme.

Approbation (Adoption) du Budget

L'approbation législative du budget est sans doute le rôle le plus important du Parlement. Au cours du débat législatif du projet de budget de l'exécutif, les parlementaires examinent ce qui doit être mis en œuvre, en tenant compte des niveaux de recettes et d'endettement actuels.

Exécution du budget

La surveillance législative au cours de l'exécution du budget est d'une importance capitale pour la redevabilité. L'examen des rapports sur l'exécution budgétaire par les comités législatifs (ou commissions législatives) est essentiel pour l'utilisation judicieuse des ressources publiques.

Évaluation du budget

Les assemblées législatives peuvent également procéder à l'examen post-hoc (*a posteriori*) de l'exécution du budget en passant en revue le rapport de fin d'année et les états financiers. L'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC), en tant qu'auditrice externe indépendante de l'État, rend compte devant les assemblées législatives de ses constations d'audit afin de promouvoir la redevabilité, l'efficacité et la transparence de l'administration publique. Le Parlement peut examiner les audits effectués par l'ISC afin de demander des explications à l'exécutif pour améliorer la planification et la formulation du budget.



Module 2

Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel – la formulation du budget

Objectif du module

À la fin de ce module, les participants auront une meilleure compréhension :

- des questions liées au rôle des assemblées législatives au cours de la formulation du budget ;
- des compétences analytiques spécifiques des BPB au cours de la formulation du budget, y compris des documents sur la dette ;
- des techniques d'analyse budgétaire ;
- des coûts estimatifs des nouveaux programmes proposés par les parlementaires ; et,
- des risques associés à la dette (encours de la dette, composition de la dette et coûts d'emprunt) et aux garanties liées au budget.

Pourquoi ces compétences sont-elles nécessaires ?

Les lois relatives à la gestion des finances publiques/lois organiques relatives aux lois de finances (ou lois organiques budgétaires) (LGFP/LOLF) établissent les règles et les responsabilités de l'exécutif et du législatif dans le cadre du processus budgétaire. Certains pays, comme le Nigéria, approuvent un cadre de dépenses à moyen terme/document de stratégie des finances publiques. Les nouvelles LOLF dans les pays africains francophones ont instauré le Débat d'orientation budgétaire pour donner un plus grand rôle à leurs assemblées législatives dans la détermination en temps opportun des priorités budgétaires. Le Parlement du Kenya dispose de 14 jours pour examiner aussi bien la déclaration de politique budgétaire que le document de stratégie de gestion de la dette à moyen terme, qui guident l'ensemble des processus budgétaire du pays.

Bien que ces mécanismes soient censés donner aux Parlements un rôle plus important dans le processus de formulation du budget, il existe toujours un faible niveau d'engagement entre l'exécutif et le législatif au stade de la formulation. En Afrique, les assemblées législatives sont toujours confrontées à un manque des compétences analytiques nécessaires pour contribuer efficacement au processus de formulation du budget, ce qui complique l'inclusion par le gouvernement de leurs apports sur le budget. En quelques mots, le peu de temps disponible pour analyser les documents préalables au budget et le projet de budget, s'ajoutant aux compétences analytiques limitées des parlementaires et à l'absence de dispositions exigeant que leurs commentaires soient pris en compte, conduit à l'inclusion par les parlementaires de projets qui n'ont pas été conceptualisés par les ministères, départements et agences (MDA). Comment l'établissement d'un BPB peut-il aider à relever certains de ces défis ? Quelles sont les compétences analytiques que doivent acquérir ces BPB pour pouvoir soutenir le rôle des assemblées législatives dans l'examen attentif des documents de politique économique et de formulation du budget afin de prendre des décisions budgétaires efficaces ?

Le Parlement a le pouvoir ultime d'emprunter au nom de l'administration centrale. Les cadres juridiques prévoient la délégation du pouvoir d'emprunt des assemblées législatives au ministère des Finances, qui délègue alors la responsabilité de la gestion de la dette à un bureau de gestion de la dette (BGD), à la Banque centrale et à d'autres institutions. Ces institutions sont censées élaborer une stratégie de financement du déficit de l'État et de maintien de niveaux d'endettement soutenables.

Les LGFP et les lois sur la responsabilité budgétaire visent à maintenir l'endettement à un niveau minimum, réduisant ainsi les risques pesant sur le budget et l'économie. Ces lois sont destinées également à déterminer le rôle que jouent les assemblées législatives dans l'établissement des limites de la dette, les prêts qui nécessitent l'approbation législative et les niveaux d'endettement qui sont soutenables. Certaines assemblées législatives comme celles de la Côte d'Ivoire et du Kenya approuvent la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SGDMT) dans le cadre du processus de formulation du budget. Outre la SGDMT, « [l'analyse de la soutenabilité de la dette] (ASD) est un outil de politique fiscale et budgétaire essentiel pour évaluer la viabilité à long terme de la trajectoire future de la dette dans certaines hypothèses macroéconomiques ».⁷

- l'encours total de la dette à la date de la SGDMT ;
- les sources de prêts (nationaux et étrangers) accordés au gouvernement ainsi que la nature des garanties (titres, obligations, etc.) et le calendrier d'échéances (à court, moyen et long termes) donnés par le gouvernement ;
- les principaux risques associés à ces prêts et garanties ;
- les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la stratégie de gestion de la dette ; et,
- une analyse de la soutenabilité du montant de la dette, à la fois réel et potentiel.

Comment l'établissement d'un BPB peut aider à remédier à certaines de ces insuffisances ? Quelles sont les compétences analytiques que doivent posséder ces BPB pour soutenir le rôle du Parlement dans l'examen de la viabilité de la dette, des coûts d'emprunt et des risques pesant sur le budget ?

Analyse du budget

Dans le but d'appuyer le rôle des parlementaires dans l'analyse des documents de formulation du budget, les BPB peuvent simplifier les prévisions et les hypothèses budgétaires.⁸ Les techniques ci-dessous requièrent des données/informations budgétaires et économiques de la part du gouvernement (documents budgétaires, MDA, plans de développement, etc.) et de sources externes (comités/commissions législatifs, rapports de l'auditeur général, du FMI, de la BM, etc.). Ces informations tendent à être largement répandues.

Technique 1 : Calculer la part en pourcentage du budget et de l'économie

Les pourcentages peuvent seconder les parlementaires dans la détermination des priorités du budget par secteur/poste et au fil du temps. Ils comprennent :

- le budget de chaque MDA en tant que part du budget national (dépenses) ;
- le budget de chaque MDA en tant que part du produit intérieur brut (PIB) du pays ;
- chaque programme en tant que part du budget de chaque MDA ;
- chaque programme en tant que part du PIB du pays ;
- le budget des actions (ou sous-programmes) en tant que part de chaque programme ; et,
- le budget des actions en tant que part du PIB.

Encadré 1 : Questions directrices à poser sur les prévisions budgétaires

- Les prévisions budgétaires sont-elles réalistes, compte tenu de la position de politique macro-économique et monétaire du pays ?
- Comment les prévisions budgétaires s'alignent-elles sur le plan du gouvernement en matière de développement/plan national de développement ?
- Les prévisions budgétaires comprennent-elles une justification par secteur/programme ?

⁷ Banque mondiale (2015) *Méthodologie d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette*, page 18 (page 16 dans la version française).

⁸ Ce qui suit dans cette partie est une adaptation du *Manuel Revised Budget Handbook* du Parlement de l'Ouganda, préparé par le Bureau parlementaire du budget, juillet 2016.

Technique 2 : Analyse des tendances

L'analyse des tendances budgétaires peut aider les parlementaires à déterminer les changements de priorités budgétaires de l'État apportés au budget de chaque MDA ou dans le temps pour aider à orienter les décisions de politiques et budgétaires. Ces tendances comprennent de :

- calculer la variation de la part en pourcentage des secteurs spécifiques/MDA au fil du temps ; et,
- calculer la variation des parts en pourcentage au sein de secteurs spécifiques au fil du temps sous la même administration gouvernementale.

Technique 3 : Comparaison entre le montant nominal et le montant réel

L'effet des variations de prix au fil du temps est critique en ce qui concerne la prise de décisions de politique économique et budgétaire fondées. Les montants en valeur nominale n'amèneront pas les parlementaires à comprendre le pouvoir d'achat réel d'un poste budgétaire. L'augmentation des montants nominaux au fil du temps qui ne tiennent pas compte de l'inflation signifiera très probablement que les intrants acquis par l'État seront insuffisants pour atteindre un résultat souhaité. Les BPB peuvent soutenir les parlementaires en :

- ayant recours à l'inflation pour calculer les prévisions budgétaires d'un MDA/programme/poste budgétaire particulier en montants réels à partir de l'exercice budgétaire à l'étude (en vue de déterminer le taux de croissance et de calculer le taux moyen de croissance réelle) ; et,
- ayant recours à un déflateur (ou indice d'ajustement) pour calculer la variation à la hausse ou à la baisse du niveau général des prix au fil du temps.

Technique 4 : Calcul des écarts budgétaires

Même les budgets les mieux formulés présentent des écarts. Une comparaison entre les dépenses prévues et les dépenses effectives pour l'exercice écoulé peut aider les parlementaires à prendre des décisions mieux fondées. Cet écart entre les dépenses prévues et les dépenses réelles est une variable représentative qui permet de déterminer dans quelle mesure le budget est réaliste. Les BPB peuvent épauler les parlementaires en :

- calculant les écarts budgétaires pour les MDA qui ne dépensent pas le budget qui leur a été alloué et en demandant des explications ; et,
- calculant les écarts budgétaires pour les MDA qui dépensent plus que le budget qui leur a été alloué et en demandant des explications.

Technique 5 : Dépenses ordinaires contre dépenses en capital

La composition du budget est essentielle pour analyser si les dépenses sont consacrées au paiement des salaires et des frais de fonctionnement (dépenses ordinaires/courantes) ou sont allouées aux infrastructures ou à l'achat stratégique des intrants (dépenses en capital). Les dépenses courantes ont tendance à être la part fortement majoritaire du budget dans la plupart des pays africains. La comparaison entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital par MDA, programme et action peut fournir aux parlementaires des indications sur la manière dont ces budgets peuvent être exécutés. Les BPB peuvent assister les parlementaires en :

- calculant l'écart entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital afin de mieux comprendre quelles parts du budget ont pu être sous-utilisées et/ou dépassées.

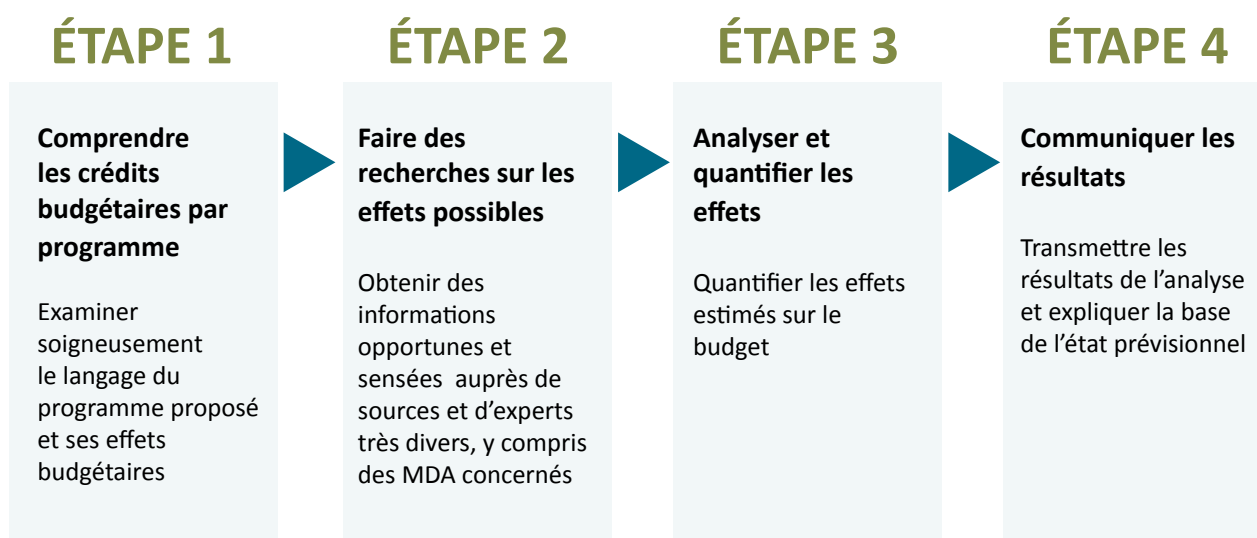
Technique 6 : Analyse des estimations du CDMT

La budgétisation à moyen terme exige de changer sa façon de penser. Les priorités nationales ne peuvent pas être toutes réalisées au cours d'un seul exercice. Dans un CDMT, les objectifs de développement accompagnés d'estimations à moyen terme (généralement 3 ans) permettent aux parlementaires de comprendre comment le gouvernement envisage d'atteindre ces objectifs. Afin de hiérarchiser les moyens, les parlementaires devront examiner l'exécution de l'exercice précédent pour déterminer si un MDA est capable d'exécuter l'exercice suivant (N + 2) du CDMT. Si un MDA a obtenu un faible niveau d'exécution pour l'exercice précédent (N-1), le budget prévisionnel de l'exercice suivant (N + 2) peut ne pas être réaliste. Les BPB peuvent aider les parlementaires à hiérarchiser à nouveau les dépenses en vue de promouvoir la crédibilité budgétaire.

Estimation des coûts

Les recherches effectuées par CABRI sur le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire au Kenya et au Nigéria ont mis en exergue la question de l'inclusion des programmes qui n'ont pas été conceptualisés par les MDA. Bien que des dispositions juridiques dans les deux pays permettent aux assemblées législatives de participer au processus budgétaire, les dispositions relatives à la responsabilité budgétaire limitent ce qui peut être inscrit au budget. Les programmes insérés par les parlementaires doivent tenir compte du cadre macroéconomique et budgétaire existant pour éviter d'accroître les niveaux d'endettement déjà élevés, en raison de l'espace budgétaire limité. Les BPB sont chargés d'aider les parlementaires à réfléchir de manière critique aux effets des programmes proposés inscrits au budget. Le *Congressional Budget Office* (CBO) ou Bureau du budget du Congrès américain a mis au point un processus pour aider leurs responsables élus à estimer les coûts des programmes proposés.⁹ La Figure 2 illustre ce processus.

Figure 2 : Le processus en quatre étapes du CBO pour préparer les estimations officielles de coûts



Encours et soutenabilité de la dette

Les plans nationaux de développement (PND) sont des plans ambitieux qui indiquent où les pays souhaiteraient se situer à long terme. La majorité des pays ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre pleinement en œuvre ces plans. Par conséquent, une dette est contractée pour financer le déficit budgétaire annuel afin d'atteindre les principaux objectifs de développement des pays.

Dans la plupart des pays africains, les documents budgétaires contiennent beaucoup plus d'informations sur les dépenses et les recettes que sur la dette. Bien que la SGDMT et l'ASD comprennent des informations sur l'encours de la dette, il se peut que celles-ci ne soient pas toujours

présentées dans le cadre du PBE, ce qui conduit à la prise de décisions fondées sur des informations incomplètes par les parlementaires. Cette situation aboutit à la prise de décisions sur le besoin de financement net de l'exercice spécifique, sans pratiquement s'attarder sur l'encours total de la dette, les garanties, les passifs et les coûts (ou charges) d'emprunt.

Encadré 2 : Questions directrices à poser sur la soutenabilité et l'encours de la dette

- Quel est le niveau d'endettement du pays ?
- Quel est le délai de remboursement de la dette ?
- Quel est l'effet du déficit de cet exercice sur l'encours total de la dette ?
- Quelles sont les garanties et quels sont les passifs du pays ?
- Comment ceux-ci affecteraient-ils le budget ?
- Comment utiliser la dette ?
- Est-ce que la dette contractée stimulera l'économie ?
- Quels sont les risques acceptables liés au budget ?

⁹ Adaptation du document *How the CBO prepares cost estimates*, du Bureau du budget du Congrès américain (CBO), février 2018. Disponible à : <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53519-costestimates.pdf> [consulté le 1^{er} mai 2019].

Les parlementaires ont la tâche difficile d'évaluer les coûts et les avantages de la dette à partir des informations fournies par le ministère des Finances. Les BPB devraient recueillir des informations sur la dette, les garanties et les passifs auprès de diverses sources officielles (MdF, BGD, Banque centrale, etc.), si elles ne font pas partie du PBE et des documents à l'appui, pour aider les parlementaires à accomplir cette lourde tâche. Dans l'ouvrage *Restoring public debt sustainability : The role of independent fiscal institutions* (Rétablir la viabilité de la dette publique : le rôle des institutions financières indépendantes), George Kopits (2013) soutient que les Institutions financières indépendantes (IFI) ou les BPB ont un rôle à jouer pour aider les parlementaires à comprendre les principales questions de politique liées à la dette et à l'assainissement de la crise de la dette publique. Dans l'ensemble, les assemblées législatives jouent un rôle important dans la gestion de la dette publique.

Composition de la dette

Si la hausse des niveaux d'endettement n'est pas gérée avec prudence, elle évincera les dépenses publiques et compromettra la croissance à long terme et la stabilité financière. Cette condition se traduit par l'affectation de ressources limitées aux coûts élevés du service de la dette, plutôt qu'aux projets d'investissement visant à améliorer la vie des citoyens. Une partie du risque associé à l'accroissement des niveaux d'endettement consiste à déterminer si la dette est intérieure ou extérieure, à établir le calendrier d'échéances et les charges d'emprunt ainsi que le type d'instruments de la dette. L'examen législatif du portefeuille de la dette du pays est impératif pour veiller à ce que l'exposition au risque soit maintenue au minimum afin de limiter son impact sur le budget.

Intérieure contre extérieure

Les prêts contractés sur le marché international ont tendance à être moins chers que l'emprunt contracté sur le marché intérieur. La plus grande partie de cet emprunt international a été faite en devises, ce qui entraîne des risques associés à l'appréciation du dollar des États-Unis, de l'euro et d'autres monnaies étrangères. Les taux de change défavorables liés aux monnaies africaines signifient que l'emprunt dans ces monnaies engendrera des coûts du service de la dette plus élevés que le montant budgété. Dans le but de limiter le risque lié à l'emprunt extérieur, les BPB peuvent seconder les parlementaires dans l'analyse des documents sur la dette afin d'évaluer :

- la dette extérieure/la dette intérieure ; et,
- la composition en devises de la dette extérieure.

Calendrier d'échéances et coûts d'emprunt

Une autre dimension liée à la composition/au portefeuille de la dette est le calendrier d'échéances (défini comme le délai de remboursement des prêts) et le taux d'intérêt desdits prêts (coûts d'emprunt). Pourquoi les échéances et le taux d'intérêt ont de l'importance ? Les recherches effectuées montrent qu'une plus grande transparence budgétaire non seulement augmente la confiance des marchés et réduit les coûts d'emprunt, mais aide aussi les pays à obtenir des échéances plus longues.¹⁰ En moyenne, les prêts à échéances plus courtes sont assortis de taux d'intérêt élevés pour attirer les investisseurs sans vraiment se préoccuper de la notation. Ceux-ci sont comparables aux cartes de crédit à taux d'intérêt élevés pour les personnes ayant de mauvais antécédents de remboursement. Les prêts à échéances plus longues permettent aux gouvernements de payer des taux d'intérêt plus faibles.

Encadré 3 : Questions directrices à poser quant à contracter de nouveaux prêts

- Quel est le coût total du financement de nouveaux grands projets (y compris les charges d'emprunt, la monnaie de libellé, la date d'échéance) ?
- Qu'arrive-t-il à la dette lorsque les hypothèses macroéconomiques s'avèrent incorrectes ?
- Ces grands projets sont-ils réalisables ?
- Qu'est-ce qui doit être mis en place pour assurer la faisabilité de ces projets ?

10 Fonds monétaire international (2003) *United States: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency*, Rapport-pays du FMI N° 03/243; Hameed, Farhan, 2005, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," Document de travail WP/05/225 (Washington : Fonds monétaire international) ; Fonds monétaire international (2007) Manuel sur la transparence des finances publiques ; Glennerster R et Shin Y (2008) Does transparency pay? IMF Staff Papers 55(1): 183–209; Arbatli E andet Escolano J (2012) Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings. Document de travail du FMI N° 12-156 ; Batisda, F., Guillamón, M., et Benito, B. (2017) *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 83(1) 106–128.

Bien que la responsabilité de l'équilibre entre les coûts et les risques dans un contexte de pressions budgétaires incombe au MdF et au BGD, le Parlement, en tant que décideur final dans le processus budgétaire, joue un rôle crucial dans l'analyse des informations qui lui sont présentées. Pour endosser ce rôle, les BPB peuvent assister les parlementaires à analyser ce qui suit pour vraiment comprendre le coût total actuel et futur de la dette :

- le taux d'intérêt (pour déterminer les coûts d'emprunt) ;
- le calendrier d'échéances de la dette selon différents scénarios (pour déterminer ce qui arrivera au service de la dette lorsque les hypothèses macroéconomiques ne se confirment pas) ; et,
- l'échéance moyenne de la dette (pour établir la durée de remboursement des prêts, en particulier de ceux assortis de taux d'intérêt élevés).

Instruments de la dette

Les BGD emploient une variété d'instruments (par exemple, les obligations souveraines, les bons du Trésor et les prêts) pour financer le déficit de l'État. Les LGFP et autres lois devront préciser le type d'instruments de la dette nécessitant l'approbation législative. Dans la plupart des pays, les accords de prêt entre États souverains sont assimilés à des traités (la dette bilatérale) ou entre État débiteur et une organisation internationale, (la dette multilatérale) doivent être approuvés par le Parlement.¹¹ Les BPB peuvent aider les parlementaires à évaluer les coûts et les avantages de ces prêts en utilisant les techniques précédemment mentionnées.

¹¹ Banque mondiale (2015) *Méthodologie d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette*, page 10.



Exercice

Le Parlement de votre pays a approuvé le concept d'un BPB. Vous avez pour tâche de former un comité pour mettre en place ce BPB au sein de votre Parlement. Votre rôle spécifique est d'aider les parlementaires (la commission budgétaire/des finances/des dotations, en particulier) à analyser les documents de formulation du budget, y compris les documents sur la dette, de votre pays. Vous êtes chargés d'élaborer une stratégie pour orienter la manière dont le BPB aidera les parlementaires à analyser le cadre budgétaire ainsi que les prévisions budgétaires (recettes, dépenses et dette) en vue de jouer un rôle plus important dans la détermination des priorités budgétaires. Les questions suivantes visent à vous aider à élaborer cette stratégie.

À quelles compétences analytiques ont actuellement accès les parlementaires au cours de la formulation du budget ? Se trouvent-elles au sein de la commission/des assemblées législatives ? Qu'est-ce qui fonctionne bien ?

Quelles sont les compétences analytiques dont les parlementaires ne disposent toujours pas pour analyser les documents de formulation du budget ?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

[illegible]



Module 3

Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : l'élaboration du budget-programme

Objectif du module

À la fin de la séance, les participants seront à même de :

- comprendre les questions liées à l'adoption du budget programme (BP) ; et,
- comprendre les compétences analytiques spécifiques des BPB pour analyser les budgets dans le nouveau format.



Pourquoi ces compétences sont-elles nécessaires ?

Le rapport de CABRI paru en 2013, intitulé *Le budget-programme axé sur les performances en Afrique : Un rapport d'état d'avancement* note que « Plus de quatre-vingt pour cent des pays africains introduisent ou s'engagent à introduire le système de BPP sous une forme ou une autre ». La plupart des pays espèrent aligner plus étroitement la planification socio-économique stratégique sur les budgets annuels et les cadres budgétaires à moyen terme. Des communautés économiques régionales, comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) ont donné à leurs membres des directives pour mettre en œuvre le budget-programme. Cependant, les pays africains ne disposent toujours pas de systèmes de GFP solides pour le mettre correctement en œuvre (CABRI, 2013).

Outre le fait d'avoir des ministères des Finances compétents, les autres parties prenantes, telles que les MDA dépensiers et les Parlements nationaux doivent posséder les compétences nécessaires pour mettre en œuvre et comprendre le BP. Seuls 20 pour cent des Parlements africains ont déclaré qu'ils étaient satisfaits de l'appropriation du BP dans leur pays (CABRI, 2013), ce qui signifie que les parlementaires préfèrent encore examiner un budget traditionnel par poste. Il est nécessaire de renforcer la capacité des Parlements pour leur permettre de passer de l'élaboration d'un budget traditionnel à un budget-programme. Il est presque impossible pour les parlementaires d'affecter des ressources aux programmes en fonction de leurs performances (ou résultats), plutôt que de leurs postes budgétaires (CABRI, 2013). Les recherches effectuées par CABRI sur le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire au Burkina Faso mettent en exergue ce problème.

Plusieurs BPB ont été mis en place pour aider les parlementaires à analyser les budgets fondés sur le BP. Les parlementaires ont toujours du mal à comprendre la relation de cause à effet, en particulier la différence entre les extrants (services fournis par les MDA), les résultats (ou réalisations) (l'impact attendu des extrants) et les intrants (le travail, les moyens et les biens qui sont nécessaires pour fournir les extrants).

Exemples de BP

Tableau 1 : Afrique francophone - le projet de budget 2019 de l'exécutif au Burkina Faso

TABLEAU GÉNÉRAL DES DÉPENSES PAR SECTION ET PAR PROGRAMME (en millier de francs CFA)

Sect.	Prog.	Intitulé	Objectifs	Prévision 2019		Prévision 2020		Prévision 2021	
				AE (Autorisations d'engagement)	CP (Crédits de paiement)	AE (Autorisations d'engagement)	CP (Crédits de paiement)	AE (Autorisations d'engagement)	CP (Crédits de paiement)
	052	Sport et activités physiques	Développer le sport et les activités physiques,	1 290 828	5 169 389	1 945 078	5 939 973	1 945 078	6 038 561
	053	Loisirs	Développer la pratique des activités de loisirs,	113 000	597 788	173 000	701 236	173 000	753 328
	054	Pilotage et soutien des services du MSL	Renforcer les capacités.strat.et organisationnelles du MSL,	25 000	2 222 787	293 770	2 547 397	593 768	2 968 596
21	Ministère de la Santé			42 289 883	235 986 458	36 220 593	269 028 587	33 963 060	262 495 466
	055	Accès aux services de santé	Améliorer accès populat* service santé qualité,	37 396 501	70 714 787	32 222 661	96 593 835	30 203 120	103 567 024
	056	Prestation des services de santé	Réduire morb.mortalité meilleur prév.soins chgmt comport.,	3 732 882	94 899 910	2 295 932	99 563 575	1 557 940	83 771 267
	057	Pilotage et soutien des services du Ministère de la Santé	Renfor.Cap institut., org., gouvernance leadership sect.sant,	1 160 500	70 371 761	1 702 000	72 871 177	2 202 000	75 157 175
22	Ministère de la Femme, de la Solidarité Nationale et de la Famille			1 282 914	19 346 547	2 328 911	18 196 275	1 293 482	16 509 530
	048	Femme et du genre	Promouvoir un développement participatif,	400 000	3 209 341	250 000	3 003 121	350 000	3 504 789
	049	Enfance et famille	Améliorer les conditions de vie de l'enfant,	753 708	5 699 781	1 458 705	7 350 317	943 482	6 508 081
	050	Solidarité nationale et gestion des catastrophes	Assurer le relèvement/réhabilitation des personnes,	129 206	7 878 376	620 206	5 178 089		3 703 401
	051	Pilotage et soutien des services du Ministère	Améliorer le pilotage des structures du ministère,		2 559 049		2 664 748		2 793 259
23	Ministère de l'Éducation Nationale et de l'Alphabétisation			18 926 504	414 866 219	14 748 214	444 242 677	17 357 329	484 633 187
	058	Accès à l'éducation formelle	Accélérer développement quantitatif de l'offre d'éducation,	15 659 946	302 738 020	14 310 217	332 322 765	17 357 329	371 473 943
	059	Qualité de l'éducation formelle	Améliorer qualité, pertinence et efficacité système éducatif,	3 266 558	54 680 257	437 997	52 356 277		51 616 052
	060	Accès et qualité de l'éducation non formelle	Réduire l'analphabétisme,		2 487 694		2 485 835		2 500 105
	061	Pilotage et soutien aux services de l'éducation formelle et non formelle	Renforcer capacités stratégiques et opérationnelles,		54 960 248		57 077 800		59 043 087
24	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation			56 598 509	91 668 765	10 868 202	98 398 436	16 704 752	103 421 053
	062	Enseignement supérieur	Promouvoir un enseignement supérieur de qualité,	22 666 020	45 036 736	8 625 242	52 988 491	13 609 752	55 935 967
	063	Fourniture des services sociaux aux étudiants	Accroître la fourniture des services sociaux,	29 596 651	27 882 726	70 000	25 852 624	900 000	26 304 280

Tableau 2 : Afrique anglophone - Le budget-programme 2018/19 du gouvernement kényan pour l'exercice se terminant le 30 juin 201912

1066 Service de l'apprentissage préscolaire et de l'éducation de base

PARTIE A. Vision

Une éducation, une formation et une recherche de qualité et compétitives sur le plan mondial, au service du développement durable du Kenya.

PARTIE B. Mission

Fournir, promouvoir et coordonner une éducation, une formation et une recherche de qualité pour l'autonomisation des particuliers afin qu'ils deviennent des citoyens bienveillants, compétents et responsables qui apprécient l'éducation en tant que processus continu.

PARTIE C. Vue d'ensemble de la performance et contexte du financement du/des programme(s)

Le Service de l'apprentissage préscolaire et de l'éducation de base a pour mandat de réaliser ce qui suit : la gestion des politiques éducatives, la gestion d'une autre solution d'éducation de base et de formation, la gestion des normes éducatives, la gestion des examens nationaux et de l'homologation, le développement des programmes, l'assurance de qualité de l'éducation, la gestion de l'éducation répondant à des besoins particuliers, la gestion de l'éducation pour adultes, la formation et la gestion des enseignants, l'administration des écoles et les programmes des établissements de formation, la gestion des établissements d'enseignement primaire et secondaire et la représentation du Kenya auprès des organisations de l'ONU pour l'éducation, la science et la culture.

12 Disponible à : <http://www.treasury.go.ke/component/jdownloads/send/198-2018-2019/1221-programme-based-budget.html> [consulté le 4 mai 2019].

PARTIE D. Objectifs du programme

Programme	Objectif
0501000 Enseignement primaire	Améliorer l'accès à l'enseignement primaire, sa qualité, son équité et sa pertinence
0502000 Enseignement secondaire	Améliorer l'accès à l'enseignement secondaire, sa qualité, son équité et sa pertinence

PARTIE E. SYNTHÈSE DES EXTRANTS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME POUR 2018/19 – 2020/21

Programme : 0501000 Enseignement primaire
Résultat : Meilleur accès à l'éducation de base, et meilleure équité, qualité et pertinence de cette éducation.
Action : 0501010 Enseignement primaire gratuit

Unité de prestation	Résultat clé (RC)	Indicateurs clés de performance (ICP)	Cibles 2018/19	Cibles 2019/2020	Cibles 2020/21
1066001500 Direction de l'éducation de base	Les élèves sont inscrits dans les écoles primaires publiques Déboursement par élève pour l'enseignement primaire gratuit	Nombre d'élèves inscrits Nombre de rapports de suivi de l'enseignement primaire gratuit préparés Nombre d'élèves dans les écoles recevant un déboursement supplémentaire par tête pour l'enseignement primaire gratuit	9 150 000 3 9 150 000	9 150 000 3 9 150 000	9 150 000 3 9 150 000
1066100100 Infrastructures scolaires dans le comté de Nyamira nord/ circonscription de Borabu	Amélioration des infrastructures dans les écoles affectées par la violence à la suite des élections de 2008	Nombre d'établissements primaires et secondaires concernés	7	7	7

PARTIE F. RÉCAPITULATIF DES DÉPENSES PAR PROGRAMME, 2018/19 - 2020/21

Programme	Niveau de référence (ou services votés)	Prévisions	Estimations prévisionnelles	
	2017/18 En KSh	2018/19 En KSh	2019/20 En KSh	2020/21 En KSh
0501010 Enseignement primaire gratuit	-	18 110 013 974	17 031 416 651	17 364 635 885
0501020 Éducation répondant à des besoins particuliers	-	1 001 293 790	1 026 657 440	974 561 205
0501040 Éducation et développement de la petite enfance	-	24 548 547	28 078 900	28 245 004
0501050 Formation et perfectionnement des enseignants du primaire	-	657 384 101	727 443 730	809 610 706



Exercice

Votre pays a bien amorcé le processus de mise en œuvre du budget-programme. Le ministère des Finances a fourni une assistance technique aux MDA dépensiers pour les aider dans la préparation des budgets annuels en utilisant le nouveau modèle BP. Le Parlement de votre pays a approuvé le concept d'un BPB. Vous avez pour tâche de former un comité pour mettre en place ce BPB au sein de votre Parlement. Votre rôle spécifique est d'aider les parlementaires à se familiariser avec le nouveau modèle BP. Vous êtes tenus d'élaborer une stratégie qui orientera la manière dont le BPB aidera les parlementaires à analyser le nouveau format du budget.

Veillez illustrer le modèle BP de votre pays. Les parlementaires, le personnel du comité et le personnel du BPB comprennent-ils la logique qui sous-tend le modèle ?

Quelles sont les principales difficultés rencontrées lors de l'analyse des budgets alignés sur le BP ?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on the right side, suggesting it's resting on a surface.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on its right side, suggesting it's resting on a surface.

Module 4

Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : la surveillance du budget

Objectif du module

À la fin de ce module, les participants seront en mesure de comprendre :

- les questions liées à la surveillance législative du budget ;
- les compétences analytiques particulières des BPB pour analyser les rapports d'exécution du budget ; et,
- les techniques d'analyse du budget.



Pourquoi ces compétences sont-elles nécessaires ?

Le *Rapport d'activité sur la bonne gouvernance financière*¹³ et la *Déclaration sur la bonne gouvernance financière publique*¹⁴ – fruits d'une étude exhaustive réalisée par le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF), l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI), l'Organisation africaine des comités des comptes publics (AFROPAC) et CABRI – fournissent une contribution essentielle au travail programmatique de chaque réseau. En particulier, la Déclaration engage les réseaux à œuvrer à la réalisation de six principes, parmi lesquels la transparence, l'obligation de rendre compte et le contrôle parlementaire figurent en bonne place. La Déclaration énonce que :

« Nous redoublerons d'efforts pour soutenir les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les assemblées législatives et autres institutions constitutionnelles de reddition de comptes, ainsi que les institutions de responsabilisation sociale de la société civile plus vaste, afin qu'elles poursuivent leur rôle efficace en matière de bonne gouvernance financière publique. »

La surveillance législative du budget au cours de son exécution est primordiale pour assurer la redevabilité. Toutefois, les rapports sur l'exécution du budget en Afrique, varient en qualité, en utilité et en fréquence. En tant que responsables élus pour représenter leur circonscription, les parlementaires peuvent avoir une connaissance de première main des besoins budgétaires et de la manière dont le gouvernement exécute le budget. La surveillance parlementaire au cours de l'exécution du budget a les objectifs principaux suivants :

- déceler les écarts budgétaires avant la fin de l'exercice et s'informer de ces déviations dans le but d'assurer la prestation des services ;
- éviter le dumping budgétaire, lorsque les MDA dépensent la majeure partie de leur budget au cours du dernier trimestre afin d'améliorer l'exécution de leurs dépenses et d'éviter de ne pas recevoir de fonds à l'avenir en raison de performances médiocres ;
- évaluer si les hypothèses macroéconomiques s'avèrent correctes pendant l'exécution du budget et réaffecter les dépenses en fonction des modifications apportées au cadre budgétaire, des recettes, des besoins et de la capacité d'absorption réels des MDA ;
- approuver les virements comme l'exige la loi ; et,
- proposer des solutions à tout défi à relever.

13 CABRI (2011), disponible à : <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/status-report-on-good-financial-governance-in-africa> [consulté le 4 mai 2019].

14 CABRI (2011), disponible à : <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/declaration-on-good-public-financial-governance> [consultée le 4 mai 2019].

Bien que ces principaux objectifs contribuent à l'amélioration de la crédibilité et de l'exécution du budget, les parlementaires peuvent ne pas disposer de la capacité nécessaire pour analyser minutieusement les rapports sur l'exécution du budget. Un autre défi qui se présente est le dispositif institutionnel des assemblées législatives qui attribue des rôles et responsabilités spécifiques à différents comités/commissions dont le Comité des comptes publics (CCP), la Commission du budget/des finances/dotations et les comités sectoriels (santé, éducation, agriculture, etc.). Les BPB peuvent épauler les parlementaires des divers comités/commissions pour analyser les rapports sur l'exécution du budget, tenant ainsi le gouvernement responsable.

Analyse des rapports sur l'exécution budgétaire¹⁵

Rapports d'exécution mensuels/trimestriels

Les rapports sur l'exécution du budget mensuels/trimestriels fournissent aux assemblées législatives les dépenses et les recettes effectives ainsi que la dette réelle contractée, au cours de la période spécifiée. Certains pays africains, comme Madagascar, incluent des informations sur l'exécution de la prestation des services, ce qui permet de mieux comprendre l'impact du budget sur la vie des citoyens. L'un des principaux défis qu'il faut relever pour améliorer la redevabilité dans le processus budgétaire est la présentation en temps opportun de rapports d'exécution budgétaire. Le ministère des Finances doit transmettre aux assemblées législatives des rapports sur l'exécution du budget de manière ponctuelle. Les divers comités/commissions législatifs ont également l'obligation de scruter ces rapports dans les délais impartis, afin d'avoir un impact notable sur l'amélioration du processus budgétaire et sur la promotion de la redevabilité dans le processus budgétaire.

Encadré 4 : Questions directrices à poser au sujet de l'exécution du budget

- Quand sont attendus les rapports d'exécution budgétaire ?
- Quand les comités/commissions législatifs devraient-ils analyser ces rapports ?
- De quelle manière les BPB peuvent-ils aider les divers comités/commissions législatifs dans leurs rôles respectifs ?

Les mêmes techniques d'analyse budgétaire qui ont été présentées dans le module de formulation du budget peuvent être utilisées pour analyser les rapports d'exécution du budget. Les BPB peuvent venir en aide aux divers comités/commissions législatifs en :

- calculant les écarts budgétaires entre le trimestre précédent au cours du même exercice et le même trimestre de l'exercice précédent afin d'identifier des tendances problématiques telles que la sous-utilisation régulière des crédits ouverts pour éviter le dumping budgétaire et le dépassement des crédits ;
- identifiant les MDA qui sont enclins à avoir des tendances problématiques, et ce, pour leur demander des explications lorsqu'il existe des différences importantes entre ce qui a été budgété et les résultats budgétaires réels ; et,
- aidant les comités/commissions dans le cadre des calculs qui permettront de justifier le transfert de fonds au cours de l'ajustement du budget par le Parlement.

¹⁵ Ce qui suit est une adaptation du document *Financial oversight: Introduction handbook for members of parliament and provincial legislatures*, du pouvoir législatif sud-africain paru en 2015 (*South African Legislative Sector* (2015)).



Exercice

Le Parlement de votre pays a approuvé le concept d'un BPB. Vous avez pour tâche d'épauler le BPB afin de déterminer la meilleure façon de travailler au sein de la structure de comité/commission législative existante pour qu'elle puisse mieux s'acquitter de ses fonctions.

De quelle façon le comité législatif/la commission législative actuel(le) utilise les rapports sur l'exécution du budget ? Quels sont les résultats de l'examen législatif ?

Quelles sont les compétences analytiques dont les parlementaires ne disposent toujours pas pour analyser les rapports d'exécution budgétaire et prendre des décisions ?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on the right side, suggesting it's resting on a surface. There is no handwriting or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on its right side, suggesting it's resting on a surface. There is no handwriting or other markings on the paper.

Module 5

Compétences analytiques d'un BPB fonctionnel : l'audit et l'évaluation

Objectif du module

À l'issue de ce module, les participants seront à même de :

- comprendre les questions liées à la surveillance législative du budget afin d'améliorer la planification et la formulation du budget ;
- comprendre les compétences analytiques spécifiques des BPB pour analyser les rapports de fin d'année (d'exercice) et d'audit ; et,
- appliquer les techniques d'analyse budgétaire.



Pourquoi ces compétences sont-elles nécessaires ?

Il s'agit d'un concept essentiel en économie, à savoir que la meilleure façon de prévoir l'avenir est d'expliquer le passé. En s'appuyant sur les données relatives à l'exécution du budget de l'année précédente, le MdF élabore le cadre budgétaire de l'année suivante, et les MDA établissent leur budget individuel. L'espace budgétaire limité exige que les gouvernements fassent preuve de discernement quant aux ressources publiques. Ce processus décisionnel stratégique peut être complété par les assemblées législatives et l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC).

Dans de nombreux pays africains, les rapports de fin d'année ou les états financiers doivent être passés en revue par le comité des comptes publics. En Afrique francophone, la loi de règlement doit être approuvée par le Parlement avant que l'ISC n'effectue son audit de l'exercice considéré. La surveillance ex post du Parlement comporte des objectifs clés analogues à ceux de la surveillance en cours d'année. La principale distinction entre les deux est l'utilisation des rapports de fin d'année et des rapports d'audit pour prendre des décisions fondées sur des données probantes en ce qui concerne les affectations budgétaires. Les BPB peuvent venir en aide aux différents comités/commissions dans le cadre d'une gestion efficace et peuvent contribuer à l'amélioration, par les assemblées législatives, de la planification et de la formulation du budget ainsi que de l'exécution des plans de dépenses.

Évaluation et rapports d'audit

Rapports d'exécution de fin d'année

Les rapports de fin d'année/d'exécution budgétaire du dernier trimestre sont destinés à informer le Parlement et les citoyens des objectifs du gouvernement pour l'année financière. Ces rapports visent à relier l'exécution du budget (dépenses, recettes et dette) aux plans de résultats (performances), à la planification stratégique et à la prestation des services des MDA. Le MdF utilise souvent ces rapports pour orienter le cadre macroéconomique et budgétaire de l'année suivante.

L'analyse du budget, s'ajoutant aux informations sur les performances, peut déterminer la performance des MDA par rapport à leurs buts et objectifs. Plus important encore, l'obtention de bons résultats par rapport à ces plans peut aider à identifier les politiques et les pratiques qui fonctionnent, de quelle manière et pourquoi elles fonctionnent. Les BPB peuvent aider à analyser ces rapports en :

- calculant les écarts entre les prévisions budgétaires et les résultats budgétaires pour le même trimestre de l'exercice précédent afin d'identifier les MDA qui sont enclins à avoir des tendances problématiques, et ce, pour leur demander des explications lorsqu'il existe des différences importantes entre ce qui a été budgété et les résultats budgétaires réels ; et,
- aidant les comités/commissions dans le cadre des calculs qui permettront de justifier le transfert de fonds entre secteurs au cours de l'élaboration du budget axé sur les performances (ou sur les résultats).

Rapports d'audit

Les ISC ont été mandatées pour auditer les finances de l'État, ainsi que des entités et des institutions publiques. Chaque année, les ISC effectuent l'audit du budget pour atteindre un avis externe, indépendant et impartial sur la façon dont l'exécutif a réalisé le budget. Outre la conduite de l'audit du budget annuel, les ISC peuvent effectuer d'autres audits afin d'évaluer la conformité, la performance ou l'optimisation des ressources. Ces autres audits peuvent être réalisés à la demande du Parlement. Le Parlement, par l'intermédiaire du CCP, analyse ces rapports non seulement pour en tenir le gouvernement responsable, mais aussi pour aider le MdF, les MDA et le Parlement à améliorer la planification et la formulation du budget.

La plupart des audits formulent des recommandations sur les performances d'un MDA ou d'un programme spécifique, ce qui aide les parlementaires dans leur rôle de surveillance. Les BPB peuvent épauler les divers comités/commissions à analyser ces recommandations pour mieux comprendre comment de telles recommandations peuvent contribuer à la planification, la formulation et l'exécution du budget.



De quelle façon le comité législatif/la commission législative actuel(le) utilise les rapports de fin d'année et d'audit ? Quels sont les résultats de l'examen législatif ?

Quelles sont les compétences analytiques dont les parlementaires ne disposent toujours pas pour analyser les rapports de fin d'année et d'audit et pour prendre des décisions à cet égard ?

28 Établir des bureaux parlementaires du budget fonctionnels en Afrique

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins or other markings on the paper.

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

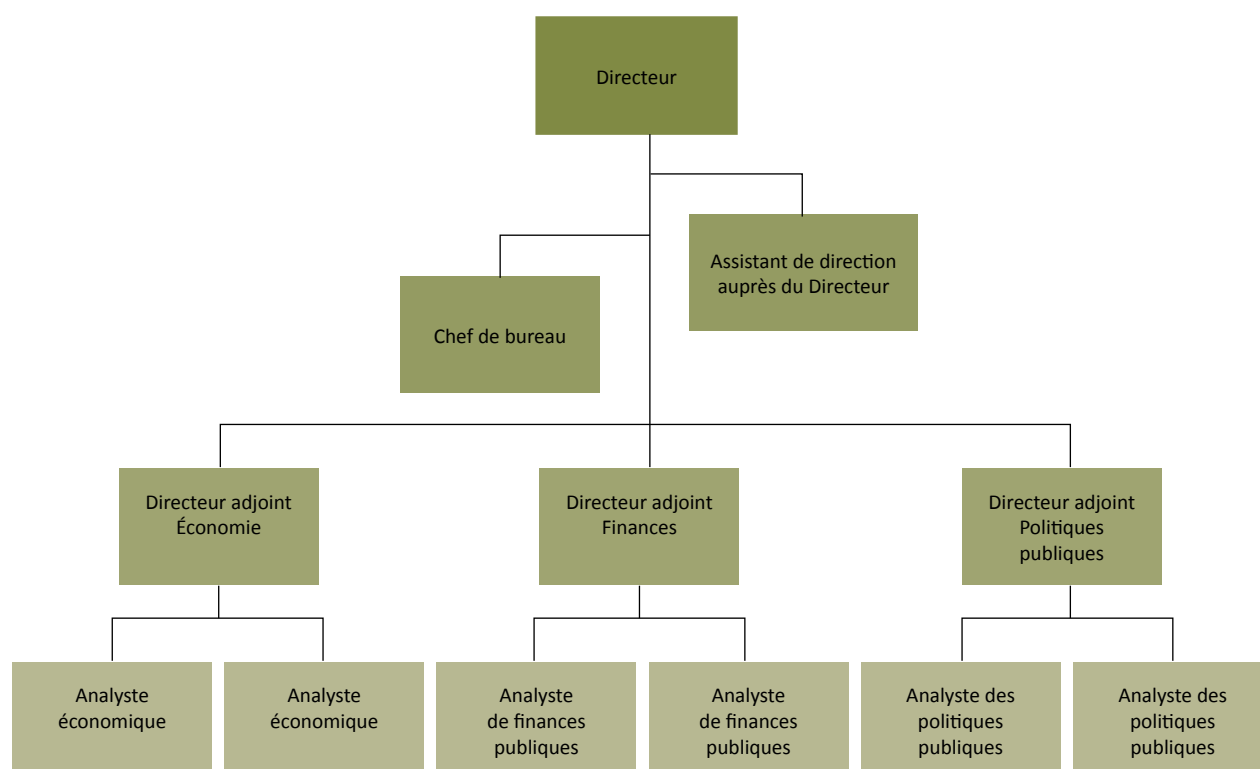
La voie à suivre

à quoi ressemble votre BPB ?

Certains pays africains (par ex., l'Afrique du Sud et l'Ouganda) ont leur BPB créé par les LGFP, tandis que d'autres pays (par. ex., le Libéria) établissent leur BPB au moyen d'une législation séparée. La plupart de ces lois définissent le mandat et les fonctions, ainsi que la structure administrative et le personnel de leur BPB respectif. Elles fournissent également au responsable du BPB l'indépendance d'embaucher du personnel qualifié pour exécuter efficacement son mandat.

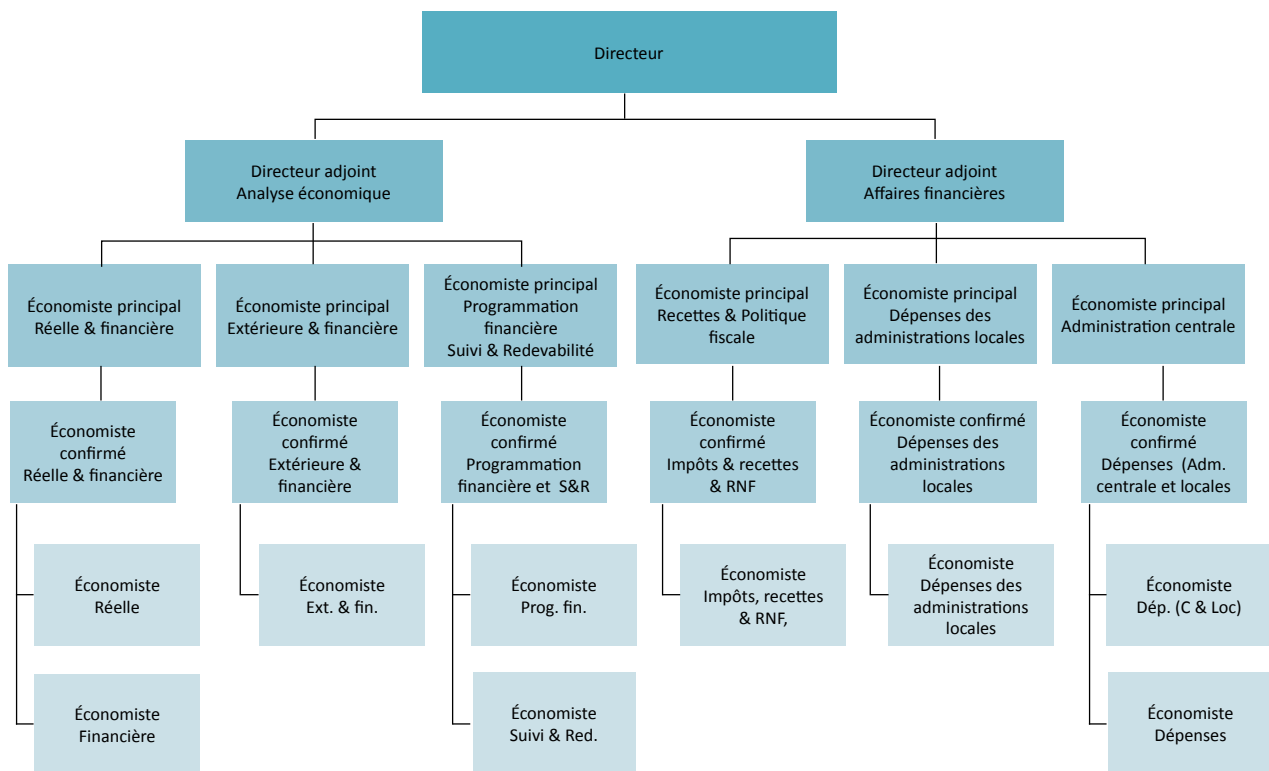
Le groupe de spécialistes qui a ouvert la séance a présenté aux participants les exemples du Mali, du Kenya, et de l'Afrique du Sud sur leur processus de mise en place d'un BPB. Les spécialistes ont mis l'accent sur les structures et les compétences analytiques nécessaires à la mise en place d'un BPB fonctionnel en Afrique. Les figures suivantes illustrent les structures organisationnelles d'un BPB en Afrique du Sud et en Ouganda. Dans le cas de l'Ouganda, les compétences analytiques sont assez claires et sont directement liées à sa mission.

Figure 3 : Organigramme du bureau parlementaire du budget sud-africain



Source : South African Parliamentary Budget Office. Disponible à : <https://www.parliament.gov.za/parliamentary-budget-office> [consulté le 4 mai 2019].

Figure 4 : Structure organisationnelle du BPB ougandais



Source : *Parliament of Uganda. Revised Budget Handbook 2016, page 12.* Disponible à : https://www.e-bo.org/web/default/files/Events/Annual%20Assemblies/2018%20Annual%20Assembly/Documents/Final_PBO%20Budget_Handbook_July_2016.pdf [consulté le 4 avril 2019].



Exercice

Bien que les exercices précédents supposent que les assemblées législatives aient approuvé le concept de mise en place d'un BPB, celui-ci a pour but de contribuer à l'élaboration d'une stratégie d'établissement d'un BPB fonctionnel.

Procéder à une analyse préliminaire FFPM (forces, faiblesses, possibilités, menaces) en remplissant les cases ci-dessous.

FORCES

FAIBLESSES

FFPM

POSSIBILITÉS

MENACES

[illegible][illegible]

Acronymes et abréviations

AFROPAC	Organisation africaine des comités des comptes publics
AFROSAI	Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ASD	Analyse de la soutenabilité de la dette
ATAF	Forum africain sur l'administration fiscale
BGD	Bureau (ou Direction) de gestion de la dette
BM	Banque mondiale
BP	Budget-programme
BPB	Bureau parlementaire du budget
CCP	Comité des comptes publics
CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
E-U	États-Unis
FMI	Fonds monétaire international
IFI	Institution financière indépendante
ISC	Institution supérieure de contrôle des finances publiques
LGFP	Loi relative à la gestion des finances publiques
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MDA	Ministères, départements et agences
MdF	Ministère des Finances
MP	Membre du Parlement (ou parlementaire)
PBE	Projet de budget de l'exécutif
PIB	Produit intérieur brut
PND	Plan national de développement
SGDMT	Stratégie de gestion de la dette à moyen terme
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Ce livre d'exercices a été préparé par Michael Castro du Secrétariat de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire.

Le Secrétariat tient à remercier Dumisani Jantjies du Bureau parlementaire du budget sud-africain et Terri Gullo du Bureau du budget du Congrès américain pour leurs commentaires et suggestions.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, 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 Leith Davis

Cette publication a été financée avec l'aimable soutien de la Banque africaine de développement.

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