

TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPATION AU KENYA

État d'avancement et priorités de réforme



TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES ET PARTICIPATION AU KENYA

État d'avancement et priorités de réforme

Juillet 2014



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget de ministères africains des Finances et/ou de la Planification. L'objectif principal de CABRI est de promouvoir une gestion efficiente et efficace des finances publiques en Afrique. Le réseau, en particulier, cherche à :

- soutenir les hauts fonctionnaires du budget dans la gestion des systèmes de finances publiques en élaborant des approches, procédures et pratiques appropriées ;
- faire progresser le développement des États membres en renforçant les capacités et en encourageant la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques ; et,
- élaborer et promouvoir des positions africaines communes sur les questions associées au budget qui revêtent un intérêt pour l'Afrique.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
PostNet Suite 314
Private Bag X 06
Waterkloof
0145
South Africa

Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Production par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Ce rapport est publié dans le cadre d'un programme conjoint avec le Partenariat budgétaire international. Les auteurs aimeraient particulièrement remercier Paolo de Renzio et Jason Lakin pour leurs contributions à ce rapport.



TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	2
Acronymes et abréviations	3
1. Introduction	4
1.1 Évaluation conjointe nationale et rapport	5
1.2 Définitions de la transparence et de la participation	5
1.3 Le contexte kényan.....	6
2. Opportunités de réforme	9
2.1 Le projet de budget de l'exécutif	11
2.2 Disponibilité des informations sur les résultats	14
2.3 Inclusions spécifiques	17
2.4 Participation	20
2.5 Autres parties prenantes.....	22
3. Conclusion	24
Annexe 1 : Examen sommaire de la transparence et de la participation au Kenya	27
Annexe 2 : Matrice des prochaines étapes.....	30
Annexe 3 : Institutions rencontrées	34
Bibliographie.....	35

REMERCIEMENTS

L'équipe conjointe d'évaluation était composée de M. Molley Shaffa (du Ministère des Finances du Liberia), M. Jasper Cummeah [de l'organisation libérienne « *Actions for Genuine Democratic Alternatives* » (AGENDA)], M^{me} Linkeng Julia Moremoholo (du Ministère des Finances du Lesotho), M^{me} Euody Mogaswa (de la Trésorerie nationale sud-africaine), M^{me} Yeukai Mukorombindo (de la cellule sud-africaine « *Public Sector Accountability Monitor* »), M. John Mutua (de l' « *Institute of Economic Affairs* » du Kenya), M. Jason Lakin (du Partenariat budgétaire international au Kenya), M^{me} Nicola Smithers (de la Banque mondiale), M. Neil Cole (Secrétaire exécutif de l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, CABRI), M^{me} Emilie Gay (Secrétariat de CABRI) et M^{me} Alta Fölscher. L'équipe aimerait remercier M. Samuel Kiiru (du Trésor public du Kenya) pour son soutien et sa disponibilité au cours de l'évaluation.

CABRI, l'IBP et l'équipe conjointe d'évaluation tiennent également à exprimer leur gratitude au Trésor public kényan pour sa contribution et son soutien lors de cette évaluation. Ils aimeraient aussi adresser leurs vifs

remerciements aux unités et services du Trésor public et aux institutions du Kenya pour la franchise dont ils ont fait preuve envers l'équipe au cours du travail sur le terrain dans le pays, et tout particulièrement au Secrétaire principal et au Directeur du budget du Trésor public, au service des crédits budgétaires, au service des ressources extérieures et au service d'audit interne du Trésor public, au Contrôleur du Budget, à l'unité du système intégré de gestion financière, au ministère de la Décentralisation et de la Planification, au pouvoir exécutif du comté de Nyeri, au Bureau du Comptable général, au Bureau de l'Auditeur général, au Bureau du budget du Parlement, à l'unité de la réforme de la gestion des finances publiques et aux bureaux locaux de l'Union européenne et de la Banque mondiale. L'équipe voudrait également remercier les organisations de la société civile pour le temps qu'elles y ont consacré et pour leurs contributions, notamment l' « *Institute of Economic Affairs* », et les organisations suivantes : « *Development Initiatives* », « *Transparency International* », « *Africa Youth Trust* », « *National Taxpayers Association* », « *Africa Centre for Open Governance* » et « *Institute of Certified Public Accountants* ».

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

BNA	Bureau national d'audit
BPB	Bureau parlementaire du budget
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CdB	Contrôleur du budget
EBO	Enquête sur le budget ouvert
GFP	Gestion des finances publiques
IBO	Indice sur le budget ouvert
IBP	Partenariat budgétaire international
IFMIS	Système intégré d'information relatif à la gestion financière
LGFP	Loi de 2012 sur la gestion des finances publiques
MDA	Ministères, départements et agences
OSC	Organisations de la société civile
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière

1 INTRODUCTION



1.1 ÉVALUATION CONJOINTE NATIONALE ET RAPPORT

Le présent rapport vise à rendre compte des observations et des recommandations de l'évaluation conjointe nationale du Kenya sur la transparence des finances publiques et la participation.

Les évaluations conjointes nationales de CABRI sont des évaluations des systèmes de transparence et de participation du pays examiné, effectuées par une équipe qui comprend des pays pairs de CABRI. Les évaluations permettent aux pays membres participants de CABRI d'examiner et de documenter les expériences, les réussites et les enseignements tirés des réformes touchant des aspects particuliers du système budgétaire d'un pays. L'évaluation conjointe nationale du Kenya fait partie du projet commun de CABRI et de l'IBP sur la transparence des finances publiques et la participation (voir l'Encadré 1).

Encadré 1 : Programme conjoint de CABRI et de l'IBP sur la transparence des finances publiques et la participation

Le projet de CABRI et de l'IBP intitulé « Soutenir les réformes en matière de transparence des finances publiques et de participation en Afrique » a été lancé en novembre 2012 et vise à collaborer avec au maximum quatre pays participants de CABRI pour définir des objectifs et des plans de réforme réalisables et spécifiques à chacun d'entre eux, en faveur de l'amélioration de la transparence des finances publiques et de la participation.

Le but est de réaliser des améliorations concrètes quant à la couverture et/ou à la qualité de l'information financière publiée dans les pays participants, tout en les aidant à élaborer des stratégies pour gérer un environnement budgétaire plus ouvert et à s'orienter vers une transparence et une participation efficaces dans le domaine des finances publiques.

Le programme comprend des pays se portant volontaires pour entreprendre eux même l'examen avec l'aide d'une équipe de hauts fonctionnaires du budget et de représentants de la société civile de pays africains pairs, soutenus par des représentants de CABRI et de l'IBP. Le résultat d'une telle revue est l'élaboration conjointe d'observations, de recommandations et d'objectifs de réforme ainsi que l'incorporation de ces objectifs dans les stratégies de réforme de la gestion des finances publiques du pays.

Le programme prévoit également la tenue de réunions des pays participants – tant les pays évalués que les pays entreprenant l'évaluation conjointe – au cours de la durée du programme triennal en vue de discuter des examens, des enseignements tirés et des progrès accomplis pour ce qui est des recommandations formulées et des objectifs fixés.

L'évaluation conjointe nationale du Kenya a été entreprise par une équipe comprenant des représentants de la société civile et des hauts fonctionnaires du budget du Kenya, du Liberia et d'Afrique du Sud, un haut fonctionnaire du budget du Lesotho, un représentant du Secrétariat de CABRI, de l'IBP, de la Banque mondiale/Institut de la Banque mondiale et un consultant en gestion des finances publiques (GFP). L'équipe a entamé un dialogue et mené une enquête interactive sur les réformes du gouvernement en matière de transparence des finances publiques et de participation au cours d'une mission effectuée du 16 au 20 septembre 2013. La mission s'est inspirée d'une note d'information, qui présentait des constatations préalables à la mission sur la transparence et la participation au Kenya, reposant sur un examen de la documentation budgétaire kényane et des sources secondaires existantes, telles que l'Enquête sur le budget ouvert (EBO).

Le présent rapport présente un résumé des observations et des recommandations de l'évaluation, telles que discutées lors de l'atelier de clôture avec l'État kényan et les représentants de la société civile. Son objectif est de servir de base à la prise de décisions ultérieures par le Trésor public du Kenya et par la société civile kényane sur des mesures concrètes visant à améliorer la transparence des finances publiques et la participation. Il s'agit d'un rapport de synthèse : en d'autres termes, le rapport ne revient pas sur les observations systématiques de la note d'information par rapport au cadre d'évaluation nationale de CABRI et de l'IBP, portant sur des questions de l'ensemble du cycle budgétaire ainsi que sur des questions de transparence et de participation. Le rapport met plutôt l'accent sur les cinq domaines clés identifiés par l'évaluation en tant que domaines dans lesquels des gains considérables et importants à moyen terme sont possibles : les lecteurs sont priés de consulter le questionnaire et le rapport de l'Enquête sur le budget ouvert se rapportant au Kenya et la Note d'information relative à l'évaluation conjointe afin d'obtenir de plus amples informations sur la transparence et la participation en sus des cinq domaines traités dans le présent rapport.¹

1.2 DÉFINITIONS DE LA TRANSPARENCE ET DE LA PARTICIPATION

D'une manière générale, le projet vise à évaluer la mesure dans laquelle les citoyens et les parties prenantes externes

¹ Voir <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/?country=ke> and www.cabri-sbo.org.

peuvent observer les stratégies et les décisions financières et budgétaires du gouvernement et leurs résultats, en utilisant les informations accessibles au public, et s'ils ont des opportunités significatives et équitables de participer tout au long du cycle budgétaire.

Afin de guider ses activités, l'évaluation s'est inspirée des dix principes de haut niveau de l'Initiative mondiale sur la transparence budgétaire (GIFT), de l'Enquête et de l'Indice de l'IBO, du Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et du Manuel sur la transparence des finances publiques (2007) du FMI et des Meilleures pratiques de l'OCDE pour la transparence des finances publiques (2002). L'évaluation définit la transparence des finances publiques comme l'ouverture au grand public des structures et des fonctions du gouvernement, des intentions en matière de politique budgétaire, des activités budgétaires, des comptes du secteur public et des prévisions des finances publiques. Elle implique l'accès facile à des informations fiables, exhaustives, dans les délais, compréhensibles et internationalement comparables sur les décisions, activités et intentions budgétaires du gouvernement. L'évaluation a utilisé le cadre de l'EBO afin de mettre en œuvre concrètement cette définition. Ce cadre requiert l'accès du public à huit ensembles de documents clés à des étapes précises de décision et d'examen tout au long du cycle budgétaire et détermine des paramètres de l'information financière qui doivent être transmis à travers chacun des documents en vue d'atteindre ces objectifs de transparence des finances publiques. L'Annexe 1, Tableau A.1 présente une synthèse du système kényan par rapport à ce cadre.

Aux fins de l'examen, l'équipe a utilisé l'EBO et le 10^e principe de l'Initiative GIFT pour établir des paramètres permettant d'évaluer la participation au Kenya. Le principe de l'Initiative GIFT donne une bonne idée des exigences en matière de participation et se lit comme suit : « Les citoyens doivent avoir le droit de participer directement au débat public sur la conception et l'exécution de la politique budgétaire, et, de même que tous les agents autres que l'État, ils devraient en avoir effectivement la possibilité » (GIFT, sans date). Après l'adoption de la Loi de 2012 sur la gestion des finances publiques (LGFP) avec ses dispositions sur les processus de participation au processus budgétaire du Kenya, des organisations kényanes très diverses de la société civile ont formulé dix principes en faveur de la participation du public au Kenya, en s'appuyant sur les bonnes pratiques en vigueur à travers le monde et au

Kenya. Ces principes « opérationnels » reprennent les critères de référence de l'EBO et le principe de l'Initiative GIFT. L'examen se réfère à ces dix principes pour orienter son travail sur la participation. Ces principes sont présentés dans l'Encadré 2. Le Tableau A.2 de l'Annexe 1 passe brièvement en revue le système kényan par rapport à chacun de ces principes.

Encadré 2 : Dix principes en matière de participation du public

1. Les consultations publiques doivent être ouvertes à tous les citoyens et contribuables, sans discrimination.
2. Des garanties doivent être mises en place pour empêcher que des forums de consultation soient dominés par un seul groupe politique, d'intérêt organisé ou politicien.
3. Les consultations publiques doivent avoir des objectifs clairs et précis.
4. Le calendrier et le lieu de rendez-vous pour les consultations publiques doivent être connus au moins deux semaines avant la consultation.
5. Les consultations publiques doivent prévoir du temps à consacrer aux questions et à la rétroaction du public.
6. La participation du public au processus de planification et budgétaire doit avoir lieu à tous les stades du processus.
7. Le public doit avoir accès à tous les documents pertinents de planification et budgétaires dans les délais prescrits.
8. Tous les documents du plan et du budget doivent contenir un résumé et un texte explicatif.
9. Les citoyens doivent être en mesure d'apporter leurs contributions aux consultations publiques, en y participant directement, ou par l'intermédiaire de représentants, ou bien, au moyen de commentaires écrits.
10. Un mécanisme de rétroaction doit être mis en place afin que les citoyens sachent que leurs contributions ont été prises en compte.

1.3 LE CONTEXTE KÉNYAN

Le choix des domaines prioritaires a été influencé par deux principaux facteurs contextuels, à savoir (i) que la revue a eu lieu à un moment où le Kenya se trouvait en phase de transition entre son précédent et son nouvel ordre constitutionnel, associée à de nombreux problèmes décelés au cours de l'évaluation, faisant déjà la une et ciblés pour être éclaircis ou réformés ; et, (ii) les progrès déjà réalisés depuis les années 2000 dans le cadre de l'amélioration de la transparence des finances publiques et de la création d'opportunités de participation au processus

budgétaire, non seulement des citoyens et de la société civile, mais aussi du Parlement et des agences dépensières. Le deuxième facteur détermine l'évaluation conjointe dans le contexte d'un gouvernement s'intéressant à long terme à la transparence et à la participation et comprenant leur importance dans le cadre d'une bonne gouvernance financière publique.

Le nouveau cadre juridique en matière de LGFP

La revue a été réalisée au moment où des changements constitutionnels étaient apportés au Kenya. La Constitution du Kenya a été promulguée le 27 août 2010, après avoir reçu lors d'un référendum le soutien de 67 % des électeurs. Elle a fondamentalement changé le paysage des finances publiques au Kenya :

- Elle a créé deux niveaux de gouvernement, à savoir un niveau national et un niveau de comté, ce dernier assumant des responsabilités de prestation de services importantes (financées en grande partie par le biais de transferts inconditionnels du niveau national du gouvernement). Au total, 47 comtés ont été créés, dont certains impliquent des Conseils de ville et de municipalité².
- Elle a séparé les pouvoirs de l'exécutif, du judiciaire et du législatif, avec des budgets et des processus budgétaires distincts pour chaque corps. Une deuxième chambre, chargée des affaires des comtés, a été mise en place au sein du Parlement national.
- Elle a adopté un cadre établissant un processus budgétaire intergouvernemental, avec la Commission sur les affectations des recettes qui remplit un rôle consultatif sur la répartition des recettes entre le gouvernement national et les gouvernements de comté, et, entre les comtés.
- Bien que la Constitution prévoit un rôle central pour le Ministre des Finances et établisse un Trésor public, elle a introduit une nouvelle institution budgétaire clé, le Contrôleur du budget (CdB), qui a une fonction d'audit

préalable et qui est chargé de superviser l'exécution du budget, au niveau tant national que de comté, en autorisant le retrait de l'argent des fonds publics constitutionnellement établis.

- Elle a établi des fonds publics spécialisés, en plus du Fonds du revenu national, à savoir un fonds de réserves (pour lequel la LGFP exige une provision minimale de 10 milliards de shillings kényans) et un fonds de péréquation (qui reçoit 0,5 pour cent de la totalité du revenu national chaque année, à utiliser pour les services de base dans les zones pauvres).

La Constitution a exigé la mise en place de plusieurs textes de loi clés d'ici à août 2012, y compris une loi sur la LGFP, appliquant ainsi les dispositions de la Constitution. Après bien des débats sur la législation, la LGFP a été promulguée le 27 août 2012. La Loi a été harmonisée avec un projet de loi relative au Contrôleur du budget, qui a donné effet aux dispositions constitutionnelles de cette nouvelle institution.

La LGFP a apporté plusieurs modifications à la façon de gérer les budgets au Kenya, y compris aux informations qui sont (ou devraient être) accessibles au public et à la participation du public aux questions budgétaires. Elle a également créé d'autres institutions budgétaires, notamment un Bureau de la dette publique et le Conseil intergouvernemental budgétaire et économique, un organe de consultation entre les membres nationaux et de comtés des conseils exécutifs des finances et le pouvoir judiciaire et le Parlement.

Les 47 comtés ont été fondés dès la proclamation des résultats des élections législatives qui se sont tenues le 4 mars 2013. Le 30 juin 2013, certaines assemblées législatives de comté, ont adopté leurs premiers budgets, comme l'exige la LGFP. C'est aussi à ce moment que certains budgets ont été mis à la disposition du public. Pour certaines assemblées, ces budgets reposaient sur l'état prévisionnel des dépenses qui avait déjà été élaboré par le gouvernement national, concernant les fonctions qui sont désormais entreprises par les comtés, même si au moment de la revue, les détails de l'attribution des fonctions de dépenses entre le gouvernement national et les gouvernements de comté dans les secteurs n'avaient pas encore été clarifiés.

Au niveau national, l'exercice 2013/2014 correspondait également à la première année de préparation et d'adoption du budget national selon la LGFP, et les systèmes qu'elle crée sont en cours d'établissement. Par

² La Loi sur les zones urbaines et les villes (de 2011) classe les zones urbaines comme cités-comtés, villes, communes et villages. Nairobi est une ville-comté (c'est à dire qu'elle est administrée par une Assemblée législative de comté et un pouvoir exécutif comme tous les comtés). D'autres villes, comme les communes, ont des conseils municipaux qui sont nommés et responsables devant le comté, mais avec des actions participatives de responsabilisation devant les citoyens locaux. Les villages ont des comités, qui ont moins de pouvoirs exécutifs que les conseils.

exemple, cela signifie que chaque ministère doit nommer un comptable, qui sera chargé d'approuver les débloques de fonds en faveur du ministère et les dépenses engagées par le ministère.

« **La LGFP a apporté plusieurs modifications à la façon de gérer les budgets au Kenya, y compris aux informations qui sont accessibles au public et à la participation du public aux questions budgétaires.** »

Les progrès accomplis depuis les années 2000

Les progrès accomplis au Kenya en matière de transparence et de participation depuis le début des années 2000 constituaient le deuxième facteur contextuel clé de l'évaluation conjointe et revêtaient plusieurs formes, à savoir :

- Beaucoup plus d'informations sur les choix budgétaires faits par l'exécutif étaient accessibles au public tout au long du cycle budgétaire. Par exemple, au cours de la préparation du budget, des rapports d'examen des dépenses sectorielles étaient accessibles en ligne, un document de stratégie budgétaire fournissant des informations sur le cadre macroéconomique et financier du budget avant la présentation de ce dernier au Parlement ainsi que des rapports de dépenses en cours d'exercice étaient publiés, par le Trésor public et le Contrôleur du Budget.

- Il y avait plus d'informations utiles disponibles. Par exemple, le Trésor public a introduit une classification de budget-programme, qui présente les allocations budgétaires par rapport à des programmes de haut niveau dans chaque mission, ce qui établit un lien entre les objectifs et les priorités de dépenses et de politiques et les informations non financières sur les performances. Les rapports d'examen des dépenses favorisent d'importants débats sur les objectifs, stratégies et programmes sectoriels par rapport aux dépenses sectorielles.
- Les opportunités de participation des citoyens et de la société civile au processus budgétaire se sont accrues. À partir du milieu des années 2000, le budget kényan a été préparé en faisant participer des groupes de travail sectoriels, constitués de représentants de la société civile et faisant des recommandations clés concernant la répartition des fonds entre secteurs. Qui plus est, les audiences publiques sont devenues une caractéristique institutionnalisée du processus budgétaire du Kenya, offrant des forums ouverts de participation.

La nouvelle Constitution et législation relative à la GFP ont pris en compte ces améliorations pratiques qui se sont développées depuis le début des années 2000, les ancrant dans le droit, y compris l'institutionnalisation des pratiques de participation citoyenne au niveau national et de comté, la préparation du budget par programme et la disponibilité des projets et des informations budgétaires à des moments clés du cycle budgétaire.

2 OPPORTUNITÉS DE RÉFORME



Cette partie présente les cinq domaines clés identifiés par la revue comme offrant un potentiel de gains considérables et importants en matière de transparence et de participation à moyen terme. Pour chaque domaine, les principales observations sont présentées, suivies de recommandations faisant référence à l'expérience acquise ailleurs en Afrique, en particulier dans les pays pairs participants.

Comme indiqué ci-dessus, ces domaines d'opportunités ont été choisis, étant entendu que l'évaluation a eu lieu pendant la phase de transition d'un système de gouvernement fortement centralisé à un système décentralisé doté de nombreuses nouvelles institutions publiques au niveau des comtés, y compris les nouveaux gouverneurs, pouvoirs exécutifs et assemblées des comtés. Comme ce système était toujours en formation, il ont bien sûr fait face à de nombreux défis majeurs en matière de transparence, tels que la clarté de la division des responsabilités de dépenses, la transparence sur les transferts budgétaires intergouvernementaux, la clarté sur le degré de mandats non financés possibles (y compris sur les fonds de salaires décentralisés) et la transparence sur les affectations et les dépenses au niveau des comtés. Ce système a aussi entraîné des défis de participation, avec le gouvernement national et les gouvernements de comté cherchant toujours à comprendre comment s'acquitter en pratique de leurs obligations constitutionnelles dans le cadre fourni par la nouvelle législation nationale, tout en reconnaissant que les capacités d'une participation importante aussi bien des citoyens que des institutions publiques sont faibles. L'équipe d'évaluation a compris que bon nombre de ces questions étaient traitées par le biais de processus en cours (par exemple pour définir les modalités précises de l'affectation des dépenses et des mandats non financés et par le truchement de programmes de renforcement des capacités). Dans ce contexte, l'évaluation a cherché des opportunités pouvant apporter une valeur ajoutée et contribuer aux prochaines étapes, en particulier les questions qui sont essentielles et qui peuvent ne pas recevoir une attention suffisante étant donnée l'ampleur de la tâche globale inhérente à la mise en œuvre d'un système décentralisé de gouvernement.

Encadré 3 : Défis auxquels font face les gouvernements de comté

Bien que la revue n'ait pas été en mesure de se rendre dans plusieurs comtés, elle a pu néanmoins entamer un dialogue avec l'exécutif du comté de Nyeri dans les hauts plateaux centraux du Kenya. La visite a mis en évidence l'ampleur du défi de mettre en place des gouvernements infranationaux transparents, responsables et efficaces. Les problèmes importants soulignés par l'exécutif du comté étaient les suivants : des contraintes de capacités au sein des assemblées et des pouvoirs exécutifs des comtés, entraînant des retards dans la mise en œuvre des principaux programmes et projets de l'État ; l'insuffisance d'informations sur les projets en cours transmis par le gouvernement national aux comtés ; le besoin de clarté sur les différents rôles du gouvernement national et du gouvernement de comté dans le cadre de la mise en œuvre des programmes et des projets ; l'opacité des flux financiers (ou mouvements de fonds) intergouvernementaux et de la responsabilité des dépenses ; et, le déploiement incomplet du Système intégré d'information relatif à la gestion financière (IFMIS), ce qui donne lieu à des divergences entre les rapports manuels et les rapports IFMIS.

Un deuxième facteur de sélection des opportunités était la nécessité d'identifier celles qui contribueront à améliorer la gouvernance financière publique au Kenya, dans la mesure où elles peuvent résulter en des avantages immédiats importants, en d'autres termes, tirer parti de systèmes qui existent déjà, ou apporter les améliorations qui sont nécessaires à la bonne gouvernance financière publique, mais qui nécessitent quelques investissements dans les systèmes sous-jacents et qui seront plus longues à réaliser.

En utilisant ces critères l'équipe d'évaluation conjointe a sélectionné les cinq domaines d'opportunité suivants :

- L'ensemble des documents qui constituent collectivement le projet de budget de l'exécutif ;
- L'accès aux informations sur les résultats de l'exécution du budget suivant un format analogue aux informations budgétaires ;
- Des insertions particulières dans les informations sur le budget et sur le résultat de l'exécution du budget, y compris la transparence sur les fonds extrabudgétaires ; les affaires financières des sociétés d'État ; les passifs éventuels et les contributions des donateurs ;
- Une pratique nationale efficace de participation au budget ; et,

- Le rôle des autres acteurs en dehors du Trésor public et des Trésoreries de comté dans le système national kényan de transparence des finances publiques et de participation.

Les parties suivantes examinent le contexte et les principales observations de l'évaluation par rapport à chacun de ces domaines, avec un résumé des recommandations formulées par l'atelier de clôture de la revue.

2.1 LE PROJET DE BUDGET DE L'EXÉCUTIF

Le Kenya publie des informations significatives au cours de la phase de préparation du budget et de la phase législative du processus budgétaire. Les paragraphes qui suivent présentent les observations/conclusions sur les principaux documents publiés pendant ces phases, par rapport aux critères de référence internationaux.

Le projet de budget détaillé de l'exécutif n'est pas accessible au public au moment des audiences réglementaires sur le budget par le Parlement : Pour le budget 2013/2014, le Trésor public a publié (i) le discours sur le budget et l'annexe statistique ; (ii) un document des faits saillants du budget qui récapitule les décisions budgétaires de haut niveau ; et, (iii) un état du budget-programme (une obligation légale) le jour du dépôt du budget devant le Parlement. L'état du budget-programme fournissait des informations sur les affectations de haut niveau par secteur et par programme (avec des secteurs importants tels que la Santé représentée par deux ou trois programmes), avec une ventilation économique de haut niveau des dépenses. Le discours sur le budget et l'annexe statistique donnait des informations agrégées et certains détails sur le cadre budgétaire et les propositions de recettes. Tous ces documents, à l'exception de l'état du budget-programme étaient accessibles sur Internet.

Toutefois, les prévisions détaillées (ou état prévisionnel détaillé) des dépenses n'ont pas été mises à la disposition du public par l'imprimerie nationale le jour de la présentation du budget et n'étaient donc pas accessibles au public avant les auditions réglementaires sur le budget tenues par le Parlement. Des exemplaires ont été rendus publics deux semaines après le jour de la présentation du budget (le 13 juin), mais les prévisions incluaient déjà les modifications proposées par la Commission du budget du Parlement et approuvées par l'Assemblée nationale le 27 juin. Il s'agit d'une rupture par rapport à la pratique des

années précédentes qui consistait à la mise à disposition par l'imprimerie nationale de l'état prévisionnel détaillé des dépenses le jour de la présentation du budget, suivie de la mise à disposition de l'état prévisionnel détaillé adopté des dépenses. Le Trésor public a fait remarquer que l'arrêt de cette pratique était dû aux défis abordés étant donné la transition, non seulement au titre de la Constitution et de la nouvelle législation sur la GFP, mais aussi une transition vers la préparation du budget, orientée par le nouveau Système IFMIS.

Même le Bureau parlementaire du budget (BPB), qui a l'obligation légale de renseigner le Parlement sur le budget, n'avait pas un accès formel aux informations budgétaires détaillées. Il devait aussi demander une copie électronique du budget-programme. Bien que le rapport préalable au budget (ou Déclaration de la stratégie budgétaire au Kenya) – publié en avril 2013, deux mois avant le début de l'exercice budgétaire, mais dix semaines après la date réglementaire de sa publication (le 15 février) – ait donné au Parlement et au public d'importantes informations préliminaires sur le cadre macroéconomique et budgétaire et sur les affectations budgétaires globales, le manque d'accès aux informations détaillées entrave la capacité du Parlement et du public d'évaluer le degré d'alignement des affectations détaillées réelles sur les plans annoncés dans le rapport préalable au budget.

Sur le plan international, les critères de référence du respect des délais prescrits pour les informations budgétaires sont bien établis. Par exemple, le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et le Manuel sur la transparence des finances publiques du FMI (FMI, 2007) exigent que le budget soit présenté à l'organe législatif et mis à la disposition du public au moins trois mois avant le début de l'année budgétaire. Le cadre dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA, 2005) va encore plus loin et stipule que le public peut obtenir *un jeu complet de documents* par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement (PEFA, 2005).

Une opportunité clé pour des gains de transparence est donc l'accès du public en temps opportun à un jeu complet de documents budgétaires le jour de la présentation du projet de budget de l'exécutif au Parlement. Le Trésor public a noté cette opportunité, soulignant que la pratique jusqu'ici a défini une plateforme de performances sur laquelle il s'appuiera. Il définira également un critère de référence que les gouvernements des comtés pourront adopter.

L'accessibilité aux informations budgétaires n'est pas suffisante : L'évaluation a constaté que le Kenya possède une bonne réputation pour inclure des informations détaillées dans les projets de budget à la disposition du public – grâce à l'imprimerie nationale- mais a également constaté que si l'information, en principe, est disponible, de nombreuses parties prenantes sont exclues dans la pratique, car les exemplaires imprimés ne sont disponibles qu'en nombre limité et doivent être achetés à Nairobi. Ils peuvent également être consultés dans les Centres d'information et de documentation de certains comtés, centres qui étaient gérés par les districts dans l'ancien système constitutionnel. Le BPB a de la même façon mentionné qu'il était gêné dans son travail du fait qu'il n'avait accès qu'à des copies sur papier des informations budgétaires détaillées, ce qui nécessitait une entrée manuelle des informations avant qu'il ne puisse en faire l'analyse.

Bien qu'au Kenya, il n'y ait aucune exigence réglementaire qui oblige la mise à disposition des informations par voie électronique, et bien que l'accès électronique puisse ne pas profiter à tous les citoyens de manière égale, une opportunité manifeste de « mesure à effet rapide » avec la possibilité de contribuer de façon significative à l'amélioration de la qualité de la transparence et de la participation, consiste à *ajuster les systèmes pour permettre l'accès sur le Web au jeu complet des documents budgétaires.*

À cet égard, les critères de référence internationaux ont été définis par le Code et le Manuel du FMI et par les Meilleurs pratiques de l'OCDE pour la transparence des finances publiques (OCDE, 2002), qui exigent respectivement que les informations sur les finances publiques soient « facilement accessibles et gratuites sur Internet » et que « tous les rapports budgétaires doivent être mis à la disposition du public et être accessibles gratuitement sur Internet ».

« **Le BPB a de la même façon mentionné qu'il était gêné dans son travail du fait qu'il n'avait accès qu'à des copies sur papier des informations budgétaires détaillées.** »

L'utilité de l'ensemble de la documentation du projet de budget de l'exécutif est limitée : Un dernier domaine d'opportunité est lié à la présentation et au contenu du projet de budget de l'exécutif. Le Kenya a mis en place une solide plateforme de données budgétaires (pendant les phases de préparation et législative de budget). Il publie un

document sur les perspectives budgétaires ainsi que les rapports des groupes de travail sectoriels environ neuf mois avant le début de l'exercice, et, un rapport préalable au budget deux à trois mois avant ledit exercice. Ces publications déterminent le contexte macroéconomique, en fournissant des informations importantes sur le contexte macroéconomique et budgétaire, au niveau sectoriel sur les liens entre la politique, les affectations budgétaires, les dépenses effectives et les performances.

Comme indiqué ci-dessus, le projet de budget de l'exécutif se présente maintenant sous la forme d'un état de budget-programme, soutenu par les prévisions détaillées de dépenses et accompagné d'un semblant de budget des citoyens dans les points saillants du budget, du discours sur le budget et d'une annexe statistique jointe à ce discours.

Le Kenya est donc bien placé pour publier un projet de budget de l'exécutif (en temps opportun et accessible) qui s'appuie sur cette base pour satisfaire aux critères de référence internationaux fixant la présentation et le contenu des données budgétaires dans les phases en amont du budget, telles que :

- des informations comparables à celles qui ont trait au budget de l'année en cours doivent être fournies sur l'exécution des budgets des deux exercices précédents au moins (FMI, 2007) ;
- la présentation du budget annuel doit comprendre des projections détaillées des recettes, dépenses, soldes et emprunts (FMI, 2007) ;
- les informations financières doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation (FMI, 2007) ;
- le budget, ou les documents qui l'accompagnent, doivent inclure un commentaire détaillé de chaque programme de recettes et de dépenses (OCDE, 2002) ; et,
- Le budget ... doit inclure ... une explication explicite sur la façon dont les objectifs de politique du gouvernement figurent dans ses choix budgétaires, y compris une analyse narrative et des estimations quantitatives (IBO, 2013).

Par rapport à ces critères de référence, la revue a donc souligné en tant que principaux gains potentiels de transparence des finances publiques : (i) la disponibilité d'informations sur les dépenses effectives passées ; (ii) le

niveau de détails sur les projections des recettes, dépenses, soldes et emprunts ; et, (iii) si les informations sont présentées de manière à faciliter l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation. Des projections détaillées, dans un cadre de projections macroéconomiques à moyen terme, sont importantes pour l'analyse de l'adéquation des fonds prévus et leur allocation à moyen terme selon les priorités et plans de développement.

Ces opportunités ont été identifiées, compte tenu des observations suivantes :

- Les rapports de groupes de travail sectoriels (neuf au total couvrant l'ensemble de l'administration publique³) fournissent des informations importantes au niveau des secteurs, en rapprochant les dernières prévisions budgétaires et celles révisées des résultats, mais les parties prenantes ne sont souvent pas en mesure de procéder au suivi de ces informations jusqu'au projet de budget de l'exécutif finalisé, ce qui limite leurs capacités d'utiliser les informations pour l'évaluation du projet. De même, les personnes interrogées ont fait remarquer que bien que le document sur les perspectives budgétaires et les déclarations de politique budgétaire soient des documents très précieux, il s'avère impossible d'effectuer le suivi des informations de manière exhaustive, de ces documents aux affectations détaillées.
- L'état du budget-programme présente de nets progrès. C'est l'aboutissement d'un passage à l'élaboration d'un budget-programme (ou budgétisation axée sur les programmes) mis en œuvre au milieu des années 2000. Toutefois, l'évaluation a constaté que le document actuel est à un niveau si élevé qu'il ne permet pas l'analyse des politiques et qu'il ne favorisera pas la responsabilisation. Il existe un besoin incontestable de fournir des informations sur les sous-programmes (ou actions) et de ventiler davantage la classification économique de très haut niveau. En outre, la revue a relevé que les programmes de haut niveau présentés dans le document reflètent dans une large mesure les structures organisationnelles existantes et ne représentent pas forcément le regroupement des

dépenses conformément aux principaux objectifs/mandats des politiques à long terme du gouvernement. À lui seul, sous sa forme actuelle, l'état du budget-programme fournit une base insuffisante aux débats parlementaires sur les crédits budgétaires et comme tel ne peut pas remplacer efficacement l'état prévisionnel détaillé des dépenses pour publication le jour de la présentation du budget.

- Alors que traditionnellement l'état prévisionnel des dépenses fournissait des informations très détaillées sur les affectations budgétaires (selon une classification administrative/par ligne ou poste), il ne contextualise pas ces informations. Les informations sur les résultats des dépenses de l'année précédente et sur le résultat prévu de l'année en cours ne sont pas fournies. En outre, il n'y a aucun texte explicatif pour aider les parties prenantes à évaluer la pertinence de la politique et l'efficacité des affectations budgétaires proposées.

L'équipe d'évaluation a estimé que le Trésor public kényan publie tous les éléments requis pour satisfaire aux critères de référence internationaux et pourrait devenir un chef de file à cet égard, mais que les documents publiés sont un peu décousus et individuellement incomplets et qu'ils ne permettent donc pas aux citoyens ou au Parlement de procéder à des analyses exhaustives, systématiques et pluriannuelles des projets et des résultats de dépenses par rapport aux questions de politique. S'il est reconnu qu'il faut investir dans le système (en particulier compte tenu de la plus grande complexité introduite par la décentralisation) pour s'assurer que les classifications budgétaires et le plan comptable soient cohérents et faciliter la présentation multidimensionnelle des informations ainsi que pour rendre accessible ces informations par voie électronique le jour de la présentation du budget au Parlement, il s'agit là d'un investissement nécessaire pour tirer parti des progrès réalisés à ce jour.

Par conséquent, il existe une opportunité clé de *simplifier, élaborer et relier la documentation qui compose le projet de budget de l'exécutif pour fournir des informations régulières, contextualisées et multidimensionnelles sur les affectations proposées et en même temps suffisamment détaillées et correctement agrégées* pour soutenir l'analyse. Au fur et à mesure que la décentralisation s'affirme, cette démarche deviendra de plus en plus importante afin de replacer dans son contexte les répartitions verticales et horizontales proposées des recettes ainsi que les affectations budgétaires proposées aux deux niveaux de gouvernement, et de tirer parti des travaux détaillés effectués dans les groupes de travail sectoriels pour évaluer les projets de budget.

3 Au moment de l'évaluation, les rapports sectoriels dans un cadre décentralisé n'avaient toujours pas été produits, et les personnes interrogées ont souligné que la collecte et la collation des informations des différents budgets de comtés en l'absence de programmation et de classification standardisées, sont susceptibles de représenter un défi important pour ces rapports à l'avenir. Toutefois, en principe, les rapports sont actuellement une importante source d'informations sectorielles.

Recommandations

Compte tenu des opportunités susmentionnées, l'atelier conjoint de clôture a formulé les recommandations suivantes :

- Le Trésor public kényan devrait « fusionner » le Budget-programme et l'état prévisionnel détaillé des dépenses par poste en un seul document.
- Ce document devrait présenter des informations régulières et multidimensionnelles sur les affectations budgétaires proposées, et présenter un état prévisionnel des dépenses et des recettes dans le cadre des derniers résultats budgétaires.
- Ce document devrait présenter une décomposition plus poussée des programmes en sous-programmes et fournir des ventilations secondaires de classification économique. En même temps, les informations doivent être correctement agrégées.
- Il faudrait poursuivre l'affinement des programmes et des sous-programmes élaborés au sein du niveau supérieur des structures sectorielles et ministérielles, afin de mieux s'aligner sur les mandats/ objectifs de politiques du gouvernement en vue d'encourager l'alignement des politiques et la responsabilisation.
- Il faudrait continuer de parfaire les informations non financières (les textes explicatifs et les mesures de performances) pour faciliter la contextualisation des affectations. Ce qui signifie par exemple de : discuter du cadre macroéconomique et financier, du risque budgétaire et de son impact sur l'économie ; souligner les principales priorités de dépenses et les transferts de dépenses ; relier les dernières tendances de dépenses ainsi que les augmentations ou les diminutions dans les parts de budget des programmes et des lignes budgétaires aux décisions politiques et/ou aux changements du contexte des programmes de dépenses ; et, de discuter des objectifs et des performances non financières.
- Le Trésor public devrait rendre accessible le jeu complet des documents du projet de budget de l'exécutif en ligne le jour de la présentation du budget, comme c'est le cas dans plusieurs pays membres de CABRI et plusieurs pays participants, notamment l'Afrique du Sud, Maurice et la Namibie. En outre, des exemplaires doivent être distribués au siège de chaque comté, afin qu'ils soient mis à disposition à travers les comtés sous forme

de copies papier à des points centraux. La disponibilité des informations financières sous une forme pouvant être manipulée, serait un avantage supplémentaire. Dans le cas de l'Afrique du Sud par exemple, cette tâche est accomplie en fournissant les tableaux de la documentation comme tableurs (ou feuilles de calcul) téléchargeables.

- Le document relatif au budget des citoyens (les Faits saillants du Budget : le Guide populaire) devrait être affiné (en ajoutant par exemple des informations sur les recettes), et plus largement diffusé (en fournissant des copies en Swahili par exemple). Il pourrait aussi utiliser des moyens plus novateurs afin de rendre l'information accessible (en utilisant par exemple des dessins humoristiques s'il y a lieu).

Afin de profiter de l'opportunité et de mettre en œuvre ces recommandations l'atelier a reconnu que :

- Le renforcement des capacités pour la budgétisation axée sur les programmes doit continuer au niveau national et doit être réalisé à l'échelle des comtés, aussi bien pour les gouvernements que pour les assemblées de comté ;
- La responsabilité d'élaboration d'un jeu de documents budgétaires simplifiés, intégrés, exhaustifs et réguliers doit être attribuée au sein du Trésor public (et au sein des gouvernements de comté), étant donné l'implication de différents départements/services et unités/cellules. Il faut également attribuer la responsabilité de coordination de la production de cet ensemble de documents annuellement, et de détermination d'un calendrier. Une solution consisterait à créer un bureau de relations publiques doté des capacités techniques nécessaires pour travailler en liaison avec les différentes unités et départements/ services dans une perspective de transparence ;
- La réglementation relative à la LGFP qui est actuellement en cours d'élaboration devrait s'appuyer sur les fondements jetés par la LGFP, en spécifiant la documentation budgétaire qui sera disponible, et ses moyens de distribution.

2.2 DISPONIBILITÉ DES INFORMATIONS SUR LES RÉSULTATS

Le Kenya met déjà à disposition des informations sur les résultats des dépenses. Depuis plusieurs années maintenant le Trésor public a publié des rapports

trimestriels en ligne, qui prennent la forme d'un texte explicatif, appuyé par des tableaux. Ces rapports couvrent toutes les dépenses principales inscrites au budget, mais ne fournissent des informations qu'au niveau des ministères, départements et agences (MDA) ; les informations désagrégées ne sont pas fournies. Les dépenses effectives sont comparées aux dépenses budgétisées. Une analyse similaire est effectuée pour les recettes et les emprunts. Les rapports sont publiés dans un délai de deux mois ou plus suivant la fin du trimestre (EBO, 2012).

Depuis l'exercice 2011/2012, le nouveau Bureau du CdB) publie des rapports trimestriels sur l'exécution du budget au niveau national, couvrant aussi bien les aspects macroéconomiques et budgétaires, les aspects de recettes que les aspects de dépenses de fonctionnement et d'investissement du budget. Plus utilement, ces rapports font la distinction entre les décaissements du Trésor destinés aux MDA et les dépenses effectives des MDA. À partir du quatrième trimestre de l'exercice budgétaire 2012/2013, le CdB a également publié des rapports sur l'exécution du budget des comtés, par comté et par agrégat. Ces rapports font état de la progression des décaissements de subventions du gouvernement central, du recouvrement des recettes propres aux comtés et des décaissements au niveau des comtés ainsi que des dépenses effectives.

Le Kenya a donc fait des progrès importants en matière de diffusion des informations en cours d'exercice sur l'exécution du budget, ce qui lui permet de devancer beaucoup de ses pairs parmi les pays membres de CABRI et participants. L'amélioration du respect des délais impartis, de la couverture et de l'exactitude des informations en cours d'exercice, est liée à la pression exercée au cours de ces dernières années par le Trésor public pour perfectionner et déployer un IFMIS national, qui est maintenant aussi déployé dans tous les comtés. Le système automatise déjà la planification, l'élaboration du budget, l'exécution du budget, les contrôles internes, les systèmes de comptabilité/grand livre et de présentation des rapports financiers, et le Trésor public a pour objectif d'ajouter des modules d'audit et de passation des marchés (achats).

Cependant, l'évaluation a observé plusieurs faiblesses persistantes :

- Des différences existent entre les informations sur les résultats en cours d'exercice fournies par le Trésor public et celles fournies par le CdB. À l'échelon du CdB, le

Bureau a également constaté des différences dans les rapports sur l'exécution du budget soumis par les ministères et ceux tirés directement de l'IFMIS pour des périodes identiques. L'un des facteurs explicatif de cet état de fait est que tandis que l'IFMIS sert à enregistrer les opérations des recettes et des dépenses, les systèmes manuels continuent d'être utilisés pour effectuer des paiements, y compris des paiements d'urgence, en raison des problèmes de connectivité. Au niveau des comtés aussi, le manque de connectivité signifie qu'un grand nombre de traitements se fait toujours manuellement, ce qui entraîne un risque d'erreurs. L'évaluation a pris note de ces problèmes qui avaient déjà été rencontrés au niveau national avant la décentralisation de 2013/2014 et leur amplification probable au niveau des comtés où le développement du système et des compétences humaines prendra un certain temps.

- L'évaluation a également relevé que le Kenya ne publie pas un rapport en milieu d'année ou en fin d'année qui satisfait aux critères de référence internationaux, en particulier au critère de référence de l'OCDE qui stipule qu'un « rapport en milieu d'année fournit une mise à jour complète de l'exécution du budget, avec notamment une prévision révisée des résultats budgétaires pour l'année en cours et, au minimum, pour les deux années suivantes » (OCDE, 2002).
- Le manque d'informations sur les résultats budgétaires audités dans les délais impartis semble être un sérieux problème. En l'absence de ces informations, il n'est pas possible pour les parties prenantes, y compris pour le Parlement (en tant qu'institution principale de responsabilisation), de vérifier l'exactitude des rapports en cours d'exercice, aussi exhaustifs et détaillés soient-ils. Au moment de la revue, plus de 12 mois après la fin de l'exercice 2011/2012, le rapport d'audit pour cet exercice n'était toujours pas disponible, en dépit des dispositions de la LGFP qui prévoit sa disponibilité dans un délai de six mois suivant la fin de l'exercice. En outre, le dernier rapport PEFA note que chaque ministère soumet individuellement ses comptes dans les 3 mois suivant la fin de l'exercice, mais que les comptes consolidés sont habituellement présentés au cours du cinquième mois (ACE et Ecorys, 2012). Le rapport PEFA affirme toutefois que la quantité et le degré d'erreurs ou d'omissions dans les comptes rendent peu probable l'achèvement de l'audit par le Bureau national d'audit (BNA) dans le délai de six mois qualifiant pour l'obtention d'une note (ou

score) PEFA « A » (le Kenya a obtenu un « B »). Le rapport PEFA a également noté des problèmes en ce qui concerne les rapports d'audit, tels qu'évalués par rapport aux normes d'audit. L'évaluation a constaté que bien qu'il y ait quelques investissements dans le développement des capacités du BNA, les problèmes de capacité ont de fortes chances de s'amplifier en raison de la décentralisation, ce qui rend improbable la résolution dans un avenir proche des problèmes concernant la disponibilité dans les délais des rapports d'audit – que ce soit au niveau national ou au niveau des comtés. Un obstacle clé pour le BNA reste la qualité des états financiers présentés. Dans certains cas, les MDA soumettent des états financiers anciens ou incomplets afin de respecter la date limite, ce qui ralentit ou paralyse le processus d'audit. Le retard dans le traitement d'un projet de loi modernisé sur l'audit des finances publiques entrave également ses efforts. Les retards pris au niveau du BNA sont aggravés par des retards au Parlement avec le débat sur les rapports d'audit et les états financiers contrôlés.

- Dans l'ensemble, et se rapportant à l'absence d'informations sur les résultats budgétaires (audités) de l'exercice, il n'y a aucune publication accessible régulière des comptes d'affectation, qui permettrait aux citoyens d'évaluer l'exécution budgétaire par rapport aux plans budgétaires, assortie d'une assurance concernant l'intégrité des informations.

Une opportunité majeure est de continuer absolument à investir dans le développement de systèmes et les capacités non seulement au sein des pouvoirs exécutifs aux niveaux national et de comté, afin d'améliorer la qualité et la rapidité des états soumis au BNA, mais également au sein du BNA. Au-delà de la publication des informations des résultats budgétaires en employant un format analogue à celui des affectations budgétaires proposées dans les budgets nationaux et de comtés, qui pourrait être une mesure à effet rapide s'inspirant des systèmes actuels, des améliorations dans ce domaine nécessiteront du temps et des investissements supplémentaires, en particulier pour assurer la disponibilité en temps voulu d'états financiers conformes et la disponibilité en temps opportun ultérieure des résultats budgétaires contrôlés conformément aux normes internationales. Cependant, il représente un élément constitutif nécessaire à l'obligation de rendre compte.

Recommandations

Compte tenu de ces opportunités, l'atelier conjoint de clôture a fait les recommandations suivantes :

- Le document principal du projet de budget de l'exécutif sur les affectations proposées (actuellement le budget-programme/l'état prévisionnel des dépenses) devrait faire état des informations sur les résultats budgétaires audités pour les exercices antérieurs à l'exercice en cours, selon le même format que celui des affectations budgétaires proposées.
- Pour les résultats qui n'ont pas encore été audités, le projet de budget de l'exécutif devrait fournir des informations provisoires ou révisées (voir aussi le chapitre précédent sur le projet de budget de l'exécutif).
- Il devrait y avoir une certaine cohérence au fil des ans dans la présentation des livres budgétaires, pour pouvoir effectuer le suivi des données au-delà de la seule période des données fournies au cours d'un exercice donné. Si des transferts de fonctions ou des modifications de programmes se produisent, les données devraient être historiquement compatibles.
- Le gouvernement du Kenya devrait se pencher sur l'établissement d'une pratique qui prévoit la consolidation des fréquentes révisions budgétaires en un seul budget supplémentaire ou de révision qui est traité en milieu d'année, ce qui permettrait d'évaluer les besoins survenant de dépenses dans un processus centralisé et mis en commun ainsi que pour une mise à jour formelle en milieu d'année sur les aspects macroéconomiques-budgétaires et autres du budget. Cette démarche améliorerait la transparence globale du budget.
- Il faudrait simplifier les rapports d'audit et les rendre plus accessibles aux parties prenantes non expertes pour qu'elles puissent les comprendre et les utiliser dans l'analyse des performances en matière de gouvernance financière publique. Il serait aussi avantageux pour le BNA de recourir aux médias de manière plus stratégique pour diffuser ses constatations.
- Le gouvernement du Kenya devrait investir dans le développement des systèmes et des capacités du BNA afin que les délais réglementaires d'audit des comptes soient respectés. L'indépendance légale du Bureau devrait être soutenue par l'indépendance financière. Le BNA joue également un rôle essentiel dans le système de responsabilisation sociale qui oblige les agents publics et les institutions publiques à justifier l'utilisation par l'État des ressources publiques, mais aussi à

expliquer les performances de l'État pour réaliser les priorités politiques et atteindre les objectifs-cibles prévus. Le BNA par le biais des audits réglementaires favorise aussi des processus de gestion financière efficaces et réguliers.

- Aux niveaux national et de comté, le gouvernement du Kenya devrait continuer à faire du renforcement des systèmes et des capacités de comptabilité et de rapports financiers une priorité essentielle, et ce, afin de s'occuper de la qualité des informations en cours d'année et des états financiers de fin d'année soumis à l'Auditeur général. Cet effort inclut de continuer à traiter des questions sur la connectivité, la fiabilité et l'utilisation effective de l'IFMIS. Un audit de performance objectif du système pourrait contribuer à ce processus, pour aborder des opinions divergentes quant à savoir si le système n'est techniquement pas performant, ou si le problème sous-jacent est la réticence à l'utiliser correctement.
- Les retards pris par le Parlement pour examiner les rapports d'audit et les états financiers et le manque de suivi des recommandations de l'Auditeur général et du Comité des comptes publics doivent être abordés. Il conviendrait surtout d'améliorer le soutien technique du Comité des comptes publics. Bien que le BPB ait commencé à lui apporter son soutien, on peut faire valoir le fait que le Comité des comptes publics requiert un soutien spécifique. Cette amélioration devrait inclure un soutien et des liens tout au long du processus budgétaire au sein du Parlement afin de veiller à ce que les questions soulevées par l'Auditeur général soient prises en compte dans les exercices budgétaires ultérieurs.
- Il faut également s'occuper de la cohérence de l'information financière au sein du gouvernement national et des gouvernements de comté. Un Conseil indépendant des normes comptables du secteur public au Kenya s'impose.

L'atelier a noté ce qui suit en tant qu'étapes essentielles à la réalisation de progrès en matière de transparence dans ce domaine :

- Des relations plus solides entre le BNA, le Comité des comptes publics du Parlement et des parties prenantes de la société civile devraient être développées. Le BNA, par exemple, peut mieux s'assurer l'appui de lobbying de la société civile pour combler toute insuffisance de

financement par rapport à son mandat considérablement élargi et pour traiter le nouveau projet de loi sur l'audit des finances publiques.

- En même temps, des rapports plus accessibles pourraient également conduire à une pression accrue sur le pouvoir exécutif au niveau tant national que de comté afin de mettre en œuvre les recommandations de l'audit.
- Le soutien technique apporté au Comité des comptes publics est un élément important pour combler les lacunes du système d'audit, et le soutien accru du BNA et de la société civile au Comité, peut combler des lacunes importantes pendant que des capacités particulières sont développées.

2.3 INCLUSIONS SPÉCIFIQUES

La couverture de l'information financière au sein du système national – sur le plan des relations financières intergouvernementales, des activités budgétaires infranationales et des inclusions spécifiques - représente un défi majeur de transparence pour le Kenya. L'importance des questions actuelles de transparence en ce qui concerne les relations financières intergouvernementales et les activités budgétaires infranationales a été notée plus haut. Il est essentiel que ces questions soient traitées. D'ailleurs, elles font actuellement l'objet d'un travail considérable de la part du gouvernement du Kenya et de ses partenaires au développement. L'évaluation a donc choisi de mettre plutôt l'accent sur des inclusions spécifiques qui pourront ajouter au contexte actuel une valeur non négligeable.

La nécessité de continuer à prêter attention à des inclusions spécifiques dans le contexte des défis considérables de transparence intergouvernementale est déterminée par l'importante fragmentation du budget kényan, accompagnée d'un grand nombre d'entités publiques et de fonds publics qui existaient avant la récente modification de la Constitution. Comme l'a mentionné le rapport PEFA de 2012, l'inventaire des entreprises d'État fait par le gouvernement incluait 163 entreprises publiques en décembre 2011. Cet inventaire pourrait s'avérer incomplet, car une autre liste répertoriant les sociétés mentionnait un total de 165 sociétés d'État (d'après les rapports sur les recettes et les dépenses soumis pour le deuxième trimestre de l'exercice 2011/2012). En outre, les dossiers du BNA font référence à environ 175 entreprises publiques.

D'autres sources informelles suggèrent l'existence de plus de 200 sociétés d'État et de 40 fonds spéciaux. Ces données différentes pourraient s'expliquer par l'interprétation différente de la notion d'entreprise d'État par les divers acteurs. L'obtention d'un cadre clair de définition et de gouvernance des sociétés d'État est une question de finances publiques importantes au Kenya ; en 2010/2011 par exemple, le montant total des recettes et des dépenses budgétisées par les sociétés d'État était égal à 67 % des opérations budgétaires du gouvernement central.

La modification constitutionnelle a introduit une fragmentation et des sources supplémentaires du risque financier, avec le budget des dépenses maintenant réparti entre les trois pouvoirs d'État (l'exécutif, le judiciaire et le législatif), entre plusieurs fonds constitutionnels (le Fonds de réserves, le Fonds de péréquation et les Fonds du revenu national et de comté) et d'autres fonds publics légaux (les fonds du gouvernement local et du développement des circonscriptions), et, entre les deux niveaux de gouvernement (national et de comté). Le Kenya élabore également un budget de fonctionnement et un budget d'investissement. Côté recettes, le budget est fragmenté entre recettes nationales et financement, et recettes de dons extérieures et financement, qui peuvent financer en partie des enveloppes de dépenses quelles qu'elles soient.



Le Kenya a obtenu d'assez bons résultats pour les recettes, mais de mauvais résultats pour les dépenses. »

Certaines de ces questions sont déjà traitées par des dispositions de la LGFP, y compris le besoin d'une stratégie annuelle de la dette à présenter au Parlement ainsi que le rapport préalable au budget ; et, l'exigence que toutes les garanties de prêt doivent être approuvées par le Parlement au moyen d'une présentation qui établit les passifs éventuels (ou engagements conditionnels) actuels de l'État. L'évaluation a aussi constaté que des travaux étaient en cours pour améliorer la couverture des engagements conditionnels et des rapports financiers sur les nouvelles formes de financement telles que les partenariats public-privé. L'administration actuelle a également fait de la réforme des entités parapubliques un élément clé de son programme. Toutefois, les parties prenantes qui sont extérieures au Trésor ne connaissent pas bien les sources d'information sur la dette, les passifs éventuels, les dépenses hors budget et les affaires financières des entreprises d'État.

Les principales questions restantes suivantes ont été identifiées par la revue :

- Dans le précédent cadre juridique de GFP, le Trésor public était obligé de publier dans une annexe au budget, les recettes et les dépenses de toutes les sociétés d'État. Cette démarche était conforme aux normes internationales établies sur la transparence des entreprises publiques relative aux finances publiques. Cette disposition n'a cependant pas été prévue dans la LGFP. En substitution à cette démarche, le Ministre chargé de l'investissement public est maintenant tenu de présenter au Parlement et à l'Auditeur général, un rapport sur le degré de participation du gouvernement central aux affaires financières des entreprises publiques, y compris les prêts consentis par le gouvernement aux sociétés. La publication de cet exposé n'est pas requise (même s'il est jugé public en raison de sa présentation au Parlement) et ne constitue pas une divulgation complète des affaires financières de ces organismes publics. En outre, bien que la Loi de 2010 sur les entreprises publiques exige que les entreprises présentent leur projet de budget à leur ministère de tutelle et au Trésor public pour approbation, aucune étape de ce processus n'est portée à l'attention du public.
- L'Enquête sur le budget ouvert de 2012 montre que la quantité d'informations donnée sur les inclusions spécifiques a pour l'essentiel diminué au cours des enquêtes. Alors que le Kenya donnait autrefois des informations sur certains fonds extrabudgétaires, l'Enquête de 2012 a jugé que ces informations s'étaient dégradées au point d'omettre des détails importants. Dans la première enquête (en 2006), le Kenya qui fournissait des détails considérables sur les transferts aux administrations locales avait obtenu la note 100, tandis que dans l'Enquête de 2012, sa note s'est détériorée et n'est plus que de 33. Le Kenya n'a jamais communiqué d'informations sur les activités quasi-budgétaires, les obligations de régimes de retraite ou les actifs financiers et non financiers et a cessé de fournir des informations sur les arriérés de dépenses et les passifs éventuels (informations qui n'ont été couvertes qu'en 2008).
- En ce qui concerne la fourniture d'informations sur les activités des donateurs, le Kenya a obtenu d'assez bons résultats pour les recettes, mais de mauvais résultats pour les dépenses : dans l'Enquête sur le budget ouvert de 2012, il a obtenu un « B », ce qui signifie qu'au moins deux tiers des recettes des donateurs étaient identifiés par source individuelle. Le rapport PEFA de 2009 lui octroyait

un « D » pour l'exhaustivité et l'exactitude des informations sur les fonds des donateurs (recettes/dépenses) dans les rapports budgétaires. Les personnes interrogées ont indiqué que bien que les processus soient en place afin d'inscrire tous les projets financés par les donateurs au budget – il s'agit là d'une exigence légale – dans la pratique, un grand nombre de projets n'étaient pas signalés, en particulier lorsque des fonds n'étaient pas affectés ou qu'ils n'étaient pas physiquement acheminés par le biais des systèmes nationaux.

Comme dans les autres domaines d'opportunités, il existe des critères de référence internationaux bien établis en ce qui concerne la transparence sur ces questions spécifiques, à savoir :

- La documentation budgétaire, y compris les comptes définitifs et les autres rapports sur les finances publiques publiés doivent couvrir *l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires* de l'administration centrale (FMI, 2007).
- Des états décrivant la nature et les conséquences budgétaires *des dépenses fiscales, des éléments de passif éventuels, et des activités quasi-budgétaires* de l'administration centrale *doivent faire partie de la documentation budgétaire*, au même titre qu'une évaluation de tous les autres principaux risques financiers (FMI, 2007).
- *La documentation budgétaire doit rendre compte de la situation budgétaire des collectivités territoriales et des finances des sociétés publiques...* Outre les autres règles de transparence que doivent appliquer les sociétés... *elles doivent donc veiller également à inclure dans la documentation budgétaire les informations requises sur leurs finances*, y compris les soldes de gestion avec un degré de détail permettant une évaluation correcte des risques financiers (FMI, 2007).
- La « Position de CABRI sur la transparence de l'aide », la « Déclaration de Paris » ainsi que le « Programme d'Action d'Accra » et le « Cadre PEFA », sont des documents qui conviennent tous de la nécessité d'inclure des données exhaustives et compatibles sur le financement apporté par les donateurs au budget.

Il existe une opportunité cruciale d'améliorer la couverture des inclusions spécifiques dans le projet de budget de l'exécutif, concernant les entreprises publiques, les fonds extrabudgétaires, les passifs éventuels et le financement apporté par les donateurs.

Recommandations

En vue de ces opportunités, l'atelier de clôture a formulé les recommandations suivantes :

- Le Trésor public devrait divulguer les affaires financières de toutes les sociétés publiques dans la documentation budgétaire, peut-être au moyen d'une annexe semblable à celle publiée par le passé. Bien que cette divulgation ne fasse pas partie de la LGFP, elle est conforme à l'esprit d'une transparence accrue qui sous-tend la Constitution et la LGFP et en accord à la pratique suivie ailleurs. Dans la documentation budgétaire sud-africaine par exemple, toutes les informations publiées des entités publiques sont prévues par la Loi, dont certaines relèvent des règles de gouvernance d'entreprise (publication de leurs états financiers dans le cadre d'un rapport annuel) et d'autres, telles que les informations budgétaires et de résultats, communiquées sous forme d'annexes aux prévisions de leurs ministères nationaux et infranationaux associés, outre la publication directe de rapports annuels conformément à certaines dispositions de la LGFP et de la réglementation de la Trésorerie nationale d'Afrique du Sud.
- Le Trésor public devrait appliquer les dispositions de la LGFP concernant la publication des informations sur les inclusions spécifiques, particulièrement en ce qui concerne le respect des délais. Cette démarche inclut de présenter une stratégie de la dette, des rapports sur les prêts et des rapports sur les garanties selon les besoins.
- Les travaux en cours sur l'amélioration de l'information donnée sur les passifs éventuels, sur les nouvelles formes de financement et autres opérations financières hors budget, devraient se concrétiser par l'élaboration d'un cadre de présentation de rapports financiers sur ces questions, qui pourrait être intégré dans la réglementation.
- Le Bureau de gestion de la dette du Trésor public devrait renforcer la communication et la collaboration avec des OSC et d'autres parties prenantes externes en organisant par exemple des ateliers, en vue d'améliorer la compréhension des inclusions spécifiques et des besoins d'information.

2.4 PARTICIPATION

Tout comme pour la transparence, le Kenya a réalisé des progrès considérables depuis 2000 pour mettre en place une pratique de la participation du public au processus budgétaire. Cette mise en place a inclus la création de groupes de travail sectoriels auxquels participent la société civile et la tenue d'audiences sectorielles et d'audiences du budget général par le Trésor public et les groupes de travail, tant à Nairobi que dans les différents comtés.

La nouvelle Constitution et la LGFP ont consacré une approche participative de la gouvernance financière publique en droit. Par exemple, la Constitution garantit le droit des citoyens à participer à la procédure budgétaire (Chapitre 12 concernant les finances publiques) et exige que l'Assemblée nationale recueille les commentaires publics avant d'approuver le budget. La LGFP est encore plus précise que la Constitution et offre des possibilités supplémentaires de participation, tant au niveau du gouvernement national qu'au niveau du gouvernement de comté. Il faut que les citoyens soient consultés avant que le rapport préalable au budget ne soit rédigé (article 25). La LGFP exige que le Ministre des Finances diffuse une circulaire gouvernementale à tous les organes nationaux de l'administration exposant la façon dont les citoyens peuvent participer au processus d'élaboration du budget (article 36). Au niveau des comtés, la Loi établit l'organisation des Forums économiques et budgétaires de comté, ce qui facilite la participation du public aux plans et aux budgets des comtés dans la mesure où elle est une institution multisectorielle regroupant le gouvernement, le secteur privé et la société civile en tant que membres (article 137). Il y est également prévu la participation au Parlement et aux assemblées de comté, dont les comités/commissions du budget se doivent de tenir des audiences sur les Projets de budget de l'exécutif. La LGFP permet également l'élaboration de règlements pour poursuivre la concrétisation des principes de participation qu'elle exprime ou qui sont exprimés dans la Constitution.

Les exigences légales risqueraient néanmoins d'entraîner une conformité généralisée sans résulter pour autant en une participation fonctionnelle ou substantielle. Cette observation est particulièrement vraie dans des circonstances où la capacité de participation – de la part des citoyens et du gouvernement – n'est pas en place. Lorsque la participation ne devient qu'une simple procédure qu'il faut suivre pour les comtés et le gouvernement national, les citoyens peuvent être désabusés et se retirer du processus. Un autre risque

possible est que les processus réglementaires soient biaisés en faveur des intérêts politiques de partis ou de factions. L'évaluation a donc reconnu que l'exercice en cours et plusieurs autres exercices à venir sont essentiels pour déterminer la teneur de la pratique participative partout au Kenya, mais aussi dans des comtés particuliers. Ainsi la prochaine réglementation inhérente à la LGFP, qui est largement considérée comme un vecteur permettant de poursuivre l'élaboration du cadre juridique pour une plus grande participation, est indispensable à l'établissement dans la pratique kényane des principes clés internationalement reconnus. Cela implique de : diffuser largement l'annonce de canaux participatifs ou d'événements du processus budgétaire ; fournir une documentation accessible afin que les citoyens soient informés lorsqu'ils participent ; veiller à ce que les règles d'engagement soient communément comprises par toutes les parties ; s'assurer que la consultation soit structurée dans les limites du cadre des ressources disponibles, afin que les citoyens soient conscients de la nécessité de négociations et de compromis, pour gérer les attentes et empêcher que la participation ne se traduise par des listes de souhaits peu réalistes des besoins et des préférences des citoyens ; faire en sorte que les différentes positions soient entendues au sein du processus participatif ; et, mettre en place des mécanismes officiels de rétroaction.

Dans ce contexte, l'évaluation a remarqué que les institutions kényanes se débattaient vraiment pour trouver la meilleure façon d'appliquer les dispositions de la LGFP dans la pratique. Le Parlement, avec le BPB, a mis en place une pratique destinée à offrir un tour décentralisé des audiences, permettant ainsi aux citoyens qui se trouvent en dehors de la capitale, d'avoir accès aux forums officiels de participation. Une nouvelle pratique participative dans le comté de Nyeri consiste à mettre à disposition des documents budgétaires dans les centres de documentation à travers le comté, à organiser des tournées de présentation pour faire participer les citoyens aux processus de planification et de budgétisation des processus (et pour fournir une rétroaction) à travers le comté et la nomination de représentants de la communauté au niveau des quartiers afin de servir d'intermédiaires entre le comté et les citoyens sur les questions de planification, de budgétisation et autres. Alors que ce comté peut être décrit comme relativement bien pourvu en capacités par rapport à certains autres comtés, et alors que ces pratiques ne sont pas nécessairement reproduites dans l'ensemble des comtés, ces constatations illustrent les efforts déployés pour appliquer concrètement les exigences. Toutefois, l'évaluation n'a pas

trouvé de nouveaux mécanismes permettant de faire part des enseignements tirés et des bonnes pratiques en matière de participation à tous les comtés, ou d'impliquer la société civile kényane systématiquement dans l'élaboration de cadres de bonnes pratiques. Ce constat semble représenter une importante opportunité propre à atténuer les risques associés à une faible capacité initiale de participation. Les comtés ont également été très lents à mettre en place les forums économiques et budgétaires de comté.

Les OSC avec lesquelles l'équipe d'évaluation s'est entretenue ont signalé que les opportunités créées par les groupes de travail sectoriels, les audiences du budget national et les processus parlementaires ont été utiles et ont permis aux points de vue des citoyens d'être pris en considération dans les discussions budgétaires, même si cette participation se fait par l'intermédiaire des OSC elles-mêmes. Toutefois, un argument qui a souvent été avancé était le fait qu'il s'avérait difficile d'obtenir des informations budgétaires aussi bien rétrospectives que prospectives, fiables, cohérentes et dans les délais, afin de faciliter la participation. Lié aux retards constatés dans des rapports critiques comme les rapports de dépenses trimestrielles, d'audit et du Comité des comptes publics, ainsi qu'aux formats de données et de budget inconsistants entre tous les comtés et les rapports, cela a été considéré par les organisations participant au forum de discussions avec l'équipe d'évaluation, comme la priorité la plus urgente en vue d'améliorer la pratique. Une deuxième série de priorités concernait une meilleure gestion du processus participatif, par exemple par l'annonce en temps opportun des opportunités ; en ayant des ordres du jour clairs et communiqués à l'avance pour les réunions ; et en fournissant une rétroaction formelle, afin que les citoyens puissent reconnaître la valeur de leurs contributions et restent motivés pour y participer. Une dernière série de priorités se concentrait sur l'ajout d'opportunités pour les citoyens de participer au suivi de l'exécution et de l'audit pour compléter les opportunités réglementaires de participation au processus de préparation budgétaire.

En résumé, l'évaluation a constaté que le Kenya se trouve à un moment décisif pour l'orientation future et la qualité de la participation au budget. Le gouvernement national a jeté des bases solides pour la création d'opportunités participatives au cours de la dernière décennie. La formalisation de cette pratique dans les textes de lois a été une avancée importante ; toutefois, cette avancée doit maintenant être suivie de la mise en œuvre consciente, du renforcement des capacités et du suivi de la mise en œuvre pour empêcher l'observation de pratiques dénuées de sens et axées sur la conformité.

Vu le fardeau global que représente la gestion d'une transition majeure dans les pratiques de GFP d'un système de gouvernement centralisé à un système de gouvernement décentralisé, il existe un risque réel que la participation ne puisse pas susciter l'intérêt et l'attention dont elle a besoin pour se développer. Cette transition semble être une opportunité pour les principales OSC, le Trésor public et les partenaires au développement intéressés, de s'assurer que les capacités de gestion du développement de la pratique participative à moyen terme soient en place et soient dotées de ressources suffisantes.

Recommandations

Au vu de ces opportunités, l'atelier de clôture a formulé les recommandations suivantes :

- Les organismes chefs de file sur la transparence, comme le Trésor public et les Trésoreries de comté, devraient surtout s'attacher à s'assurer que les informations budgétaires soient exhaustives, cohérentes, dans les délais et utiles, dans la mesure où elles sont suffisamment détaillées et soutenues par des textes explicatifs.
- Les gouvernements de comté, les assemblées de comté et les institutions du gouvernement national requerront des lignes directrices claires sur la façon dont la participation doit être effectuée.
 - Les règlements relatifs à la LGFP – en tant que cadre juridique – ne peuvent remplir cette fonction que partiellement dans la mesure où des règles sont établies. Les points non négociables de la participation effective devraient figurer à ce niveau, tels que l'obligation de communiquer des informations avant la tenue des forums et des réunions et de fournir une rétroaction à l'issue des processus décisionnels connexes. Cette rétroaction devrait idéalement être prise en compte dans les documents gouvernementaux de planification et de budget pour prouver aux citoyens que leur participation alimente les processus de planification et d'élaboration du budget, et ce, afin de maintenir leur intérêt.
 - Il faudrait élaborer un instrument secondaire qui aurait le statut de « directives » visant à guider les institutions à réaliser de bonnes pratiques en matière de participation. Ces directives pourraient inclure des exemples de bonnes pratiques ou des

conseils visant à s'assurer que la documentation ou les informations soient accessibles. Le Trésor public pourrait tirer parti des capacités kényanes sur la participation pour poursuivre l'élaboration d'un cadre de participation.

- Les bonnes pratiques émergentes et les enseignements tirés des pratiques moins efficaces, devraient être partagés entre les comtés. Une communauté de pratique peut être un bon moyen de répondre à cette nécessité. Cette communauté de pratique peut s'appuyer sur les connaissances existantes au sein de la société civile et du gouvernement pour soutenir le développement de bonnes pratiques. La communauté de pratique devrait englober tous les acteurs clés impliqués dans la transparence budgétaire et la participation, y compris le Trésor public et les Trésoreries de comté, le Parlement et le BPB, les assemblées de comté, le bureau du CdB, le BNA et d'autres ministères du gouvernement national, comme le ministère de la Décentralisation et de la Planification.
- Les gouvernements de comté et le gouvernement national devraient tout d'abord identifier et répertorier les parties prenantes impliquées dans la prise de décisions budgétaires et s'assurer que les mécanismes de participation qu'ils mettent au point permettent une représentation et une participation équitables de toutes les parties prenantes.
- Dans l'ensemble, la pratique participative devrait impliquer le plus tôt possible la société civile dans les processus de planification et budgétaire en tant que source supplémentaire de soutien technique et de connaissances des besoins/d'informations sur les besoins au sein des communautés qui peuvent aider à une planification et à une budgétisation efficaces et dynamiques.

2.5 AUTRES PARTIES PRENANTES

Comme l'évaluation l'a mentionné plusieurs fois dans ce rapport, le Kenya a créé une solide plateforme de transparence et de participation depuis le début des années 2000. Ce qui s'est traduit par l'implication d'une multitude d'acteurs dans la fourniture d'informations budgétaires au public et dans la détermination d'opportunités participatives.

En principe, la transparence des finances publiques et la participation ne représentent pas seulement une obligation

du Trésor public et des Trésoreries de comté. Au sein de l'administration publique, l'Auditeur général, le Parlement, le BPB et les assemblées de comté, le CdB, le ministère de la Décentralisation et de la Planification, les ministères sectoriels et les agences étatiques, doivent tous être transparents, fournir des informations budgétaires et soutenir la participation. On peut cependant affirmer que la transparence et la participation effectives requièrent également la participation d'acteurs non étatiques. Par exemple, les OSC ont un rôle à jouer en qualité d'intermédiaires responsables entre l'État et les citoyens ordinaires, en traduisant des documents techniques, en dotant les citoyens des capacités voulus et en fonctionnant comme des canaux de communication. Les OSC qui sont dotées de capacités pour le travail budgétaire pourraient aussi soutenir avoir l'obligation de dispenser une formation et d'apporter un soutien aux autres OSC semblables, y compris aux organisations communautaires (ou organisations opérant au niveau des collectivités) et aux médias pour approfondir leur travail grâce à leur implication dans les budgets publics et dans la prestation des services. Les organisations de médias ont un rôle essentiel dans la diffusion de l'information (par ex., en publiant des versions sommaires des principaux documents), en présentant des rapports de façon responsable et en présentant une analyse sensée et défendable. Elles jouent également un rôle dans la diffusion d'informations sur les opportunités de participation et sur les dates essentielles du cycle budgétaire.

« La transparence et la participation effectives requièrent également la participation d'acteurs non étatiques. »

Toutefois la revue était également consciente du fait que la transparence des finances publiques et la participation doivent être rentables. À cet égard, l'évaluation a noté qu'il semblait n'y avoir que peu de collaborations et d'accords entre les principaux acteurs sur leurs différentes contributions à un système de transparence nationale (ou de comté) et sur la façon de faire en sorte que leurs extrants soient complémentaires et apportaient une valeur ajoutée. Il y a de bonnes raisons de penser que la collaboration entre l'État et la société civile était ponctuelle et menée par des réseaux clés d'acteurs individuels, plutôt que systématique et globale. En outre, l'évaluation n'a pas trouvé de preuves de collaboration étendue ou de coalition entre les OSC pour engager le gouvernement sur les questions de transparence et de participation, afin de renforcer les capacités dans l'ensemble de la société et de

dialoguer avec l'exécutif et le Parlement sur les décisions budgétaires. Ces facteurs ont contribué à un effet de levier moins efficace des opportunités existantes de participation et à un système de transparence qui était incomplet dans certains domaines, assorti de chevauchements de fourniture d'informations dans d'autres.

À cet égard la revue estime que la collaboration inter - et intra-secteur (comme dans le public, le privé, la société civile et les médias) pour établir un système national de transparence et de participation constituait un ensemble clé d'opportunités pour les acteurs budgétaires au Kenya.

Recommandations

Compte tenu de ces opportunités, l'atelier de clôture a fait les recommandations suivantes :

- Les acteurs de la société civile devraient constituer des coalitions ou des forums afin de tirer parti de leurs forces respectives pour participer tout au long du processus budgétaire, tant au stade de préparation budgétaire que par la suite afin de renforcer la responsabilisation sociale. Cette démarche se fera au niveau intersectoriel ou intra-sectoriel et exigera un leadership efficace au sein du/des secteur(s).
- Dans le domaine public, il doit y avoir collaboration entre acteurs étatiques tout au long du cycle pour s'assurer que des informations exhaustives soient communiquées en temps opportun aux acteurs concernés et aux parties prenantes dans des formats utiles, à des fins de transparence, de responsabilisation et de participation. Les répétitions inutiles et les chevauchements devraient être réduits afin de garantir une transparence rentable, tandis qu'un cadre général sur les formats des informations budgétaires devrait améliorer la cohérence et l'utilité des informations à travers les gouvernements national et de comté, ainsi que du niveau sectoriel au niveau central.
- Concomitamment, il devrait y avoir des distinctions appropriées entre les différentes phases du processus budgétaire. Par exemple, il est essentiel : qu'un projet détaillé de budget de l'exécutif soit rendu public et fourni séparément du Budget adopté afin de déterminer clairement si l'exécutif ou le Parlement est responsable des décisions budgétaires ; que des opportunités de participation soient créées dans les deux phases ; et, que les capacités des assemblées de comté en matière de transparence et de participation soient développées séparément de celles des exécutifs de comté.
- Il faut renforcer le rôle de supervision du Parlement et des assemblées de comté et il est indispensable que les institutions et les élus comprennent le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire. Investir dans les capacités du Parlement s'avère indispensable pour l'exécution efficace et efficiente de son mandat, de son rôle et de ses fonctions en matière de gouvernance démocratique, notamment l'investissement dans : le renforcement continu des capacités des représentants ; la consolidation et l'approfondissement des capacités de soutien permanent, telles que le BPB et les chercheurs parlementaires ; et, dans l'appui aux initiatives comme le Centre pour les études et la formation parlementaires, en vue de renforcer les capacités des membres et du personnel parlementaires.
- Les partenaires au développement ont un rôle décisif à jouer pour appuyer le renforcement des capacités dans les institutions publiques ainsi que pour soutenir la société civile afin d'édifier un système national de gouvernance financière publique efficace, ancré dans la LGFP.
- Les médias kényans ont un rôle déterminant à jouer dans l'amélioration de la transparence en diffusant des informations financières de manière équitable et exacte, et en renforçant les connaissances économiques des citoyens ordinaires. La société civile et les principaux acteurs étatiques devraient encourager le renforcement des capacités au sein des médias afin qu'ils entreprennent ce rôle, en renforçant la culture économique et financière des institutions, des médias et des journalistes individuels.

3 CONCLUSION



L'exercice budgétaire en cours (et quelques exercices à venir) représentent une période d'activités extraordinaires en matière de développement et de réforme dans le domaine des finances publiques et de la gestion financière au Kenya. C'est le résultat d'une transition constitutionnelle majeure d'un système de gouvernement centralisé à un système de gouvernement décentralisé, avec la création des comtés, des gouverneurs et des pouvoirs exécutifs de comté, des assemblées de comté, du partage des recettes. Le nouveau système constitutionnel implique également une restructuration des rôles de l'exécutif et des assemblées législatives en matière de gouvernance financière publique, la fragmentation du budget national en trois composantes, la création de divers fonds publics et d'une nouvelle institution budgétaire, à savoir le CdB.

La nouvelle Constitution instaure aussi la gouvernance financière publique en matière de transparence et de participation. Ces principes, en particulier la participation, sont au tout premier plan des activités en matière de réforme et de développement des finances publiques au Kenya. Les défis sont nombreux : malgré quelques investissements en vue du transfert des responsabilités de prestation de services publics aux comtés et du partage des recettes, l'évaluation a reçu des données probantes sur les défis majeurs à relever, liés à la clarté sur les rôles et les responsabilités en matière de finances publiques des différents acteurs et à la transparence des recettes, des dépenses et des virements nationaux, intergouvernementaux et infranationaux. Les priorités fondamentales sont claires et bien comprises par de nombreux acteurs : la mise en pratique des dispositions institutionnelles dans l'ensemble des gouvernements national et de comté, qui assureront une répartition équitable des recettes, l'efficacité allocative et la prestation de services stables, tout en maintenant la discipline budgétaire globale (et de comté) ; la mise en place des dispositions institutionnelles dans l'ensemble des gouvernements national et de comté visant à assurer des informations budgétaires fiables, cohérentes, compatibles, dans les délais et accessibles sur l'utilisation proposée et réelle des recettes ; et, l'établissement de pratiques de responsabilisation et de participation qui contribueront utilement à la bonne gouvernance financière publique.

La revue s'est donc concentrée sur les opportunités d'amélioration de la transparence des finances publiques et de participation qui apporteraient une valeur ajoutée à la compréhension existante des priorités. Autrement dit, les opportunités qui représentent des mesures à effet rapide

(ou actions à gain rapide) et/ou qui sont cruciales ou pourraient être négligées dans la période actuelle d'activités accrues. En tenant compte de ces critères, l'évaluation a mis en exergue cinq domaines d'opportunité faisant intervenir différents acteurs au sein et en dehors de l'État kényan.

- Premièrement, le projet de budget de l'exécutif ne tire pas encore pleinement parti des réformes importantes de la préparation budgétaire que le Kenya a entreprises depuis le début des années 2000. Bien que beaucoup d'informations soient publiées pendant le processus de préparation du budget, le système s'avère inapproprié au dernier obstacle, dans la mesure où il élabore un projet de budget de l'exécutif qui n'est pas : suffisamment contextualisé (en fournissant des informations compatibles concernant les derniers résultats budgétaires et les exposés des politiques, liées à la communication d'informations plus tôt dans le processus) ; publié suffisamment dans les délais pour informer les processus participatifs ou le Parlement ; accessible aux acteurs clés ou au public ; et, rationalisé, avec le budget-programme qui ne fournit pas suffisamment de détails, et, l'état prévisionnel des dépenses, fournissant quant à lui, des détails excessifs sans contexte. L'évaluation a formulé plusieurs recommandations sur le projet de budget de l'exécutif.
- Deuxièmement, malgré une amélioration importante de la disponibilité d'informations budgétaires en cours d'année, l'évaluation a conclu que le manque d'états financiers et de comptes d'affectation audités, dans les délais et cohérents, présente le risque de dénuier de tout sens les informations en cours d'année, du fait que les vérifications sur leur intégrité sont tardives ou font défaut. Remédier à cette faiblesse ne peut pas être considéré comme une action à gain rapide, et nécessitera des investissements supplémentaires importants dans les systèmes et les capacités.
- Troisièmement, compte tenu de certaines fragmentations du budget kényan, dotés de nombreux organismes et fonds publics opérant en dehors du budget principal, et du risque budgétaire important associé à un grand nombre d'entreprises publiques, l'évaluation a constaté un besoin continu d'améliorer la transparence en ce qui concerne les inclusions spécifiques dans les informations budgétaires sur les fonds extrabudgétaires, les sociétés publiques et les donateurs.

- Quatrièmement, la revue a reconnu que l'inclusion de clauses de participation dans la Constitution et de dispositions spécifiques dans la LGFP est importante et qu'elle a déclenché une activité importante de développements et de réformes dans ce domaine. Elle a toutefois relevé que cette activité pourrait être renforcée grâce à la collaboration entre les comtés, le gouvernement national et les acteurs pour faire part des enseignements tirés et des bonnes pratiques, et pour s'assurer que des cadres soient élaborés pour prendre en compte de manière adéquate les principes établis de participation budgétaire.
- Cinquièmement et dans le même ordre d'idée, l'évaluation a constaté qu'il fallait dans l'ensemble qu'en ce moment décisif, les différents acteurs dans le cadre

du système national de transparence et de participation prennent des rôles forts et collaborent aux niveaux intra- et inter- sectoriels (au sein des milieux de l'administration publique, de la société civile et des médias et entre ces milieux) afin de développer et de renforcer le système.

Ce rapport est destiné à servir de base au Trésor public du Kenya et à la société civile kényane en vue d'identifier des actions concrètes permettant d'obtenir des gains immédiats et à plus long terme en matière de transparence et de participation. L'Annexe 2 fournit un modèle de matrice pour faciliter ce processus. L'atelier de clôture du programme effectuera le suivi sur les progrès accomplis par rapport aux actions présentées dans la matrice.

ANNEXE 1 : EXAMEN SOMMAIRE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA PARTICIPATION AU KENYA

Les deux tableaux dans la présente annexe fournissent un résumé de l'état de la transparence au Kenya par rapport au cadre de l'IBO (Tableau A.1) et de la participation par rapport aux dix principes opérationnels de participation identifiés par la société civile kényane (Tableau A.2). L'annexe a pour objet de compléter le corps principal du rapport. Les lecteurs peuvent également consulter le document d'information concernant l'évaluation conjointe du Kenya, qui est disponible sur le site Web de CABRI (www.cabri-sbo.org).⁴

Tableau A.1 : Disponibilité des documents budgétaires clés

Abréviations de l'IBO	Document du Kenya	Description de l'IBO	Statut	Nouveau cadre juridique	Pratique en vertu du nouveau cadre juridique
RPB	Déclaration de la stratégie budgétaire	Rapport préalable au budget : fournit des informations qui lient les politiques aux budgets du gouvernement et généralement énonce les grands paramètres qui définiront le projet de budget qui est présenté aux assemblées législatives	Publiée	Doit être publiée, au niveau national et au niveau des comtés	Publiée en 2013 en ligne pour le gouvernement national (mais en retard par rapport au délai réglementaire) ; Les rapports des comtés disponibles en 2013 sont limités.
PBE	Prévisions budgétaires	Projet de budget de l'exécutif : présente les plans du gouvernement pour générer les revenus (en levant des impôts et par le biais d'autres sources) et pour affecter ces fonds (pour soutenir ses priorités), transformant ainsi des objectifs politiques en actions concrètes.	Publiés	Doivent être publiés, au niveau national et au niveau des comtés	Publiées pour le gouvernement national, mais déjà avec les modifications proposées par la Commission parlementaire du budget, et tardivement par rapport aux normes internationales et pas en ligne. Les projets des comtés disponibles en 2013 sont limités. Il est à noter qu'un document relatif au budget programme de haut niveau a été mis à disposition – mais pas en ligne – plus tôt que les prévisions budgétaires.
BA	Loi de finances	Budget adopté : L'instrument juridique qui autorise l'exécutif à générer des revenus, engager des dépenses et contracter des dettes.	Publiée	Doit être publiée, au niveau national et au niveau des comtés	Publiée pour le gouvernement national, mais pas en ligne, conformité limitée en ce qui concerne les documents des comtés.

⁴ Notez que la LGFP exige que les Faits saillants du Budget soient présentés au Parlement (article 40), mais elle ne précise pas ce qu'ils devraient contenir ou s'ils devraient être publiés. Actuellement le Trésor publie un document intitulé les « Faits saillants du budget », qui en réalité correspond à un Budget des citoyens. Comme l'article de la LGFP ne précise pas le contenu des Points saillants légalement requis, il est estimé ici que le Budget des citoyens n'est pas nécessaire.

Abréviations de l'IBO	Document du Kenya	Description de l'IBO	Statut	Nouveau cadre juridique	Pratique en vertu du nouveau cadre juridique
BC	Points saillants du budget du Kenya	Budget des citoyens : une présentation non technique du budget qui vise à permettre au public, de comprendre les plans d'un gouvernement pour générer des revenus et dépenser les deniers publics afin d'atteindre ses objectifs stratégiques.	Publiés	Ne doivent pas être forcément publiés, au niveau national et au niveau des comtés	Publiés en ligne, le jour de la présentation du budget, deux semaines avant le début de l'exercice. Disponible uniquement en anglais.
RCA	Rapports trimestriels	Rapports en cours d'année : mesures périodiques (mensuelles ou trimestrielles) des informations sur les recettes perçues, les dépenses réelles et les dettes contractées, qui permettent d'effectuer des comparaisons avec les chiffres et les ajustements du Budget.	Publiés	Doivent être publiés, au niveau national et au niveau des comtés	Publiés par le gouvernement national en ligne, mais conformité limitée des comtés. Le CdB toutefois publie un rapport trimestriel sur l'exécution du budget, qui comprend des informations sur les décaissements effectués par le Trésor public et les Trésoreries de comté et l'utilisation effective des ressources par agences dépendantes.
RMA	Document sur les perspectives et l'examen budgétaires (réalisation en partie des exigences)	Revue de milieu d'année : présente un aperçu complet des effets du budget à mi-parcours d'un exercice budgétaire qui examine tous les changements d'hypothèses économiques qui influent sur les politiques budgétaires votées.	Destiné à l'usage interne	Doit être publié, au niveau national et au niveau des comtés	Le DPEB a paru en 2012, conformément à la LGFP. Il fait office d'un rapport de milieu d'année, mais n'est publié qu'après un trimestre et n'est donc pas entièrement conforme à la définition de l'IBO sur un rapport de milieu d'année. Il oriente le budget supplémentaire.
RFA		Rapport de fin d'année : informations permettant de comparer l'exécution réelle du budget au Budget adopté.	Destiné à l'usage interne	Doit être publié (rapport du 4e trimestre ; rapports du CdB)	Le rapport du 4 ^e trimestre pourrait être considéré comme un rapport de fin d'année car il compare l'exécution du budget réel aux dépenses budgétisées. Il devra cependant être élargi, pour correspondre à la description d'un rapport de fin d'année de l'IBO
RA		Rapport d'audit : évaluation indépendante des comptes de l'État par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) d'un pays.	Publié	Doit être publié, au niveau national et au niveau des comtés	Publié par le BNA, mais tardivement pour 2011/2012
Pas d'abréviation IBO	Rapports électoraux	Rapports préalables aux élections sur l'état des finances publiques et de la macroéconomie.	Pas publiés	Doivent être publiés, au niveau national	Ne sont pas publiés. Mais, le gouvernement a publié la Déclaration sur la stratégie budgétaire avec presque deux mois d'avance, afin qu'elle soit examinée par le Parlement avant les élections.

Tableau A.2 : Examen de la participation au Kenya

Principe	Examen sommaire
Les consultations publiques doivent être ouvertes à tous les citoyens et contribuables, sans discrimination.	Dans le cadre du processus budgétaire national, il existe différents types de consultations. La participation des OSC aux processus d'examen des dépenses sectorielles est sur invitation. Les audits sectorielles et budgétaires sont toutefois ouvertes à tous, mais la façon dont elles sont structurées signifie qu'il y a une possibilité limitée pour la participation du grand public. Au niveau parlementaire, les audiences de la Commission du budget sont ouvertes au public et menées à travers le pays. Il y a aussi la tenue de rencontres privilégiées entre des experts d'OSC et le BPB. La nature « privilégiée » de la participation dans certains cas est défendable : dans ces cas, les compétences et connaissances des OSC sont recherchées en tant qu'apports techniques et d'informations : ces réunions pourraient être considérées comme différentes des consultations publiques, qui sont ouvertes en principe à tous les citoyens et contribuables.
Des garanties doivent être mises en place pour empêcher que des forums de consultation soient dominés par un seul groupe politique, d'intérêt organisé ou politicien.	Les audiences budgétaires du Trésor et les audiences de la Commission du Budget au Parlement sont annoncées par les médias. Au niveau des comtés, la visite effectuée dans le comté de Nyeri, a fourni la preuve de l'effort déployé pour associer tous les citoyens, grâce à la désignation de représentants au niveau des quartiers (qui peut aussi bien protéger contre l'accapement qu'être une forme d'accapement). Ces représentants sont toutefois la seule garantie contre l'accapement des processus par des groupes ou des individus particuliers, dont l'équipe d'évaluation avait connaissance. Des garanties supplémentaires de processus – pour assurer une participation équitable de tous les membres d'un forum public sur les actes du forum – seraient un domaine important dans lequel de bonnes pratiques pourraient être élaborées.
Les consultations publiques doivent avoir des objectifs clairs et précis.	Il n'est pas toujours facile de comprendre quel est l'objet des audiences sectorielles et budgétaires organisées avant la présentation du budget au Parlement, et l'opportunité de contributions du public lors de ces réunions reste limitée. Au niveau du comté, ce principe n'a toujours pas été testé.
Le calendrier et le lieu de rendez-vous pour les consultations publiques doivent être connus au moins deux semaines avant la consultation.	Ce principe n'est pas toujours observé : les audiences publiques dans le processus de préparation du budget ne sont pas toujours annoncées à l'avance, et le site Web du Trésor public, que le public peut consulter pour voir quelles sont les prochaines dates, n'a récemment pas systématiquement fonctionné. Toutefois, en même temps, il existe des exemples qui montrent que la pratique nationale suit cette ligne directrice. Au cours de l'année 2013, le processus budgétaire s'est avéré inhabituel, en raison des élections et de la création des comtés. Les délais réglementaires pour la documentation et les processus n'ont donc pas été respectés. 2014 sera une année importante de pratique, étant la première année « normale », où toutes les dispositions constitutionnelles et la LGFP seront en vigueur.
Les consultations publiques doivent prévoir du temps à consacrer aux questions et à la rétroaction du public.	On ne sait pas exactement dans quelle mesure ce principe est respecté.
La participation du public au processus de planification et budgétaire doit avoir lieu à tous les stades du processus.	Au niveau national, il y a nettement plus de consultations au cours des phases de planification et de préparation du budget et de la phase législative du processus de planification et budgétaire. Il n'y a aucune opportunité formalisée de participation dans les phases subséquentes. Cependant, dans le système précédent, certaines autorités locales et circonscriptions impliquaient les citoyens dans l'examen public de l'exécution des projets de fonds spéciaux, tels que le Fonds de développement des circonscriptions et le Programme d'Action de prestation de services des autorités locales. Une base de la pratique sur laquelle les nouveaux comtés peuvent s'appuyer, est donc en place.
Le public doit avoir accès à tous les documents pertinents de planification et budgétaires dans les délais prescrits.	En 2013, cela n'a pas été le cas pour le projet de budget de l'exécutif (voir le texte principal et le Tableau A.1).
Tous les documents du plan et du budget doivent contenir un résumé et un texte explicatif.	Ce n'est pas toujours le cas. L'état prévisionnel détaillé des dépenses ne contient pas un texte explicatif et ne fournit que des données financières. Toutefois, d'autres rapports tels que le rapport trimestriel, la déclaration de la stratégie budgétaire, les rapports du CdB contiennent tous des textes explicatifs et des résumés.
Les citoyens doivent être en mesure d'apporter leurs contributions aux consultations publiques en y participant directement, ou par l'intermédiaire de représentants, ou bien, au moyen de commentaires écrits.	Au Kenya, les citoyens peuvent s'impliquer directement et par l'intermédiaire de représentants au niveau national. Le Trésor public demande des observations écrites sur le budget via les médias. Par exemple, cette année en février, une annonce a été passée dans les médias, bien avant la présentation au Parlement du rapport préalable au budget et du Budget.
Un mécanisme de rétroaction doit être mis en place afin que les citoyens sachent que leurs contributions ont été prises en compte.	Les mécanismes de rétroaction sont encore peu développés.

ANNEXE 2 : MATRICE DES PROCHAINES ÉTAPES

Recommandations de l'évaluation	Changement d'objectif- cible/ d'engagement particulier par le Trésor public et/ou la société civile	Complexité du changement (faible, moyenne, élevée)	Mesures particulières à prendre	Calendrier pour atteindre les cibles	Acteur responsable	Autres acteurs à impliquer
<p>PROJET DE BUDGET DE L'EXÉCUTIF</p> <p>Le Trésor public kényan devrait « fusionner » le budget-programme et l'état prévisionnel détaillé des dépenses par poste en un seul document. Ce document devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> présenter des informations régulières et multidimensionnelles sur les affectations budgétaires proposées ; présenter un état prévisionnel des dépenses et des recettes dans le cadre des derniers résultats budgétaires ; et, présenter une décomposition plus poussée des programmes en sous-programmes et fournir des ventilations secondaires de classification économique (en même temps, les informations doivent être correctement agrégées). 						
<p>Il faudrait poursuivre l'affinement des programmes et des sous-programmes élaborés au sein du niveau supérieur des structures sectorielles et ministérielles, afin de mieux s'aligner sur les mandats/ objectifs de politique du gouvernement en vue d'encourager l'alignement des politiques et la responsabilisation.</p>						
<p>Il faudrait continuer de parfaire les informations non financières (les textes explicatifs et les mesures de performances) pour faciliter la contextualisation des affectations.</p>						
<p>Le Trésor public devrait rendre accessible le jeu complet des documents du projet de budget de l'exécutif en ligne le jour de la présentation du budget, comme c'est le cas dans plusieurs pays membres de CABRI et plusieurs pays participants.</p>						
<p>Le document relatif au budget des citoyens (Les Faits saillants du Budget : le Guide populaire) devrait être affiné et plus largement diffusé ; et, pourrait utiliser des moyens plus novateurs afin de rendre l'information accessible.</p>						
<p>DISPONIBILITÉ DES INFORMATIONS SUR LES RÉSULTATS</p>						
<p>Le document principal du projet de budget de l'exécutif sur les affectations proposées (actuellement le budget-programme / l'état prévisionnel des dépenses) devrait faire état des informations sur les résultats budgétaires audités pour les exercices antérieurs à l'exercice en cours, selon le même format que celui des affectations budgétaires proposées.</p>						

Recommandations de l'évaluation	Changement d'objectif- cible/ d'engagement particulier par le Trésor public et/ou la société civile	Complexité du changement (faible, moyenne, élevée)	Mesures particulières à prendre	Calendrier pour atteindre les cibles	Acteur responsable	Autres acteurs à impliquer
Pour les résultats qui n'ont pas encore été audités, le projet de budget de l'exécutif devrait fournir des informations provisoires ou révisées (voir aussi le chapitre précédent sur le projet de budget de l'exécutif).						
Il devrait y avoir une certaine cohérence au fil des ans dans la présentation des livres budgétaires, pour pouvoir effectuer le suivi des données au-delà de la seule période des données fournies au cours d'un exercice donné. Si des transferts de fonctions ou des modifications de programmes se produisent, les données devraient être historiquement compatibles.						
Le gouvernement du Kenya devrait se pencher sur l'établissement d'une pratique qui prévoit la consolidation des fréquentes révisions budgétaires en un seul budget supplémentaire ou de révision qui est traité en milieu d'année, ce qui permettrait d'évaluer les besoins survenant de dépenses dans un processus centralisé et mis en commun ainsi que pour une mise à jour formelle en milieu d'année sur les aspects macroéconomiques-budgétaires et autres du budget.						
Il faudrait simplifier les rapports d'audit et les rendre plus accessibles aux parties prenantes non expertes pour qu'elles puissent les comprendre et les utiliser dans l'analyse des performances du gouvernement en matière de gouvernance financière publique.						
Le gouvernement du Kenya devrait investir dans le développement des systèmes et des capacités du BNA afin que les délais réglementaires d'audit des comptes soient respectés. L'indépendance légale du BNA devrait être renforcée par l'indépendance financière.						
Le gouvernement du Kenya aux niveaux national et de comté, devraient continuer à faire du renforcement des systèmes et des capacités de comptabilité et de rapports financiers une priorité essentielle, et ce, afin de s'occuper de la qualité des informations en cours d'année et des états financiers de fin d'année soumis à l'Auditeur général.						
Les retards pris par le Parlement pour examiner les rapports d'audit et les états financiers et le manque de suivi des recommandations de l'Auditeur général et du Comité des comptes publics doivent être abordés. Il conviendrait surtout d'améliorer le soutien technique du Comité des comptes publics.						
Il faut également s'occuper de la cohérence de l'information financière au sein du gouvernement national et des gouvernements de comté. Un Conseil indépendant des normes comptables du secteur public au Kenya s'impose.						
Le Trésor public devrait divulguer les affaires financières de toutes les sociétés publiques dans la documentation budgétaire, peut-être au moyen d'une annexe semblable à celle publiée par le passé.						
Le Trésor public devrait appliquer les dispositions de la LGFP concernant la publication des informations sur les inclusions spécifiques, particulièrement en ce qui concerne le respect des délais. Cette démarche inclut de présenter une stratégie de la dette, des rapports sur les prêts et des rapports sur les garanties selon les besoins.						
Les travaux en cours sur l'amélioration de l'information donnée sur les passifs éventuels, sur les nouvelles formes de financement et autres opérations financières hors budget, devraient se concrétiser par l'élaboration d'un cadre de présentation de rapports financiers sur ces questions, qui pourrait être intégré dans la réglementation.						
Le Bureau de gestion de la dette du Trésor public devrait renforcer la communication et la collaboration avec des OSC et d'autres parties prenantes externes.						

Recommandations de l'évaluation	Changement d'objectif- cible/ d'engagement particulier par le Trésor public et/ou la société civile	Complexité du changement (faible, moyenne, élevée)	Mesures particulières à prendre	Calendrier pour atteindre les cibles	Acteur responsable	Autres acteurs à impliquer
PARTICIPATION						
Les points non négociables de la participation effective devraient figurer à ce niveau, tels que l'obligation de communiquer des informations avant la tenue des forums et des réunions et de fournir une rétroaction à l'issue des processus décisionnels connexes.						
Il faudrait élaborer des « directives » visant à guider les institutions à réaliser de bonnes pratiques en matière de participation. Ces directives pourraient inclure des exemples de bonnes pratiques ou des conseils visant à s'assurer que la documentation ou les informations soient accessibles.						
Le Trésor public pourrait tirer parti des capacités kényanes sur la participation pour poursuivre l'élaboration d'un cadre de participation.						
Les bonnes pratiques émergentes et les enseignements tirés des pratiques moins efficaces, devraient être partagés entre les comtés. Une communauté de pratique peut être un bon moyen de répondre à cette nécessité. Cette communauté de pratique peut s'appuyer sur les connaissances existantes au sein de la société civile et du gouvernement pour soutenir le développement de bonnes pratiques. La communauté de pratique devrait englober tous les acteurs clés impliqués dans la transparence budgétaire et la participation, y compris le Trésor public et les Trésoreries de comté, le Parlement et le BPB, les assemblées de comté, le bureau du CdB, le BNA et d'autres ministères du gouvernement national, comme le ministère de la Décentralisation et de la Planification						
Les gouvernements de comté et le gouvernement national devraient tout d'abord identifier et répertorier les parties prenantes impliquées dans la prise de décisions budgétaires et s'assurer que les mécanismes de participation qu'ils mettent au point permettent une représentation et une participation équitables de toutes les parties prenantes.						
La pratique participative devrait impliquer le plus tôt possible la société civile dans les processus de planification et budgétaire en tant que source supplémentaire de soutien technique et de connaissances des besoins/d'informations sur les besoins au sein des communautés qui peuvent aider à une planification et à une budgétisation efficaces et dynamiques						
AUTRES PARTIES PRENANTES						
Les acteurs de la société civile devraient constituer des coalitions ou des forums afin de tirer parti de leurs forces respectives pour participer tout au long du processus budgétaire, tant au stade de préparation budgétaire que par la suite afin de renforcer la responsabilisation sociale.						
Dans le domaine public, il doit y avoir collaboration entre acteurs étatiques tout au long du cycle pour s'assurer que des informations exhaustives soient communiquées en temps opportun aux acteurs concernés et aux parties prenantes dans des formats utiles, à des fins de transparence, de responsabilisation et de participation. Les répétitions inutiles et les chevauchements devraient être réduits afin de garantir une transparence rentable, tandis qu'un cadre général sur les formats des informations budgétaires devrait améliorer la cohérence et l'utilité des informations à travers les gouvernements national et de comté, ainsi que du niveau sectoriel au niveau central.						
Il devrait y avoir des distinctions appropriées entre les différentes phases du processus budgétaire, avec la communication adéquate d'informations sur les décisions budgétaires et les activités de chaque phase.						

Recommandations de l'évaluation	Changement d'objectif- cible/ d'engagement particulier par le Trésor public et/ou la société civile	Complexité du changement (faible, moyenne, élevée)	Mesures particulières à prendre	Calendrier pour atteindre les cibles	Acteur responsable	Autres acteurs à impliquer
Il faut renforcer le rôle de supervision du Parlement et des assemblées de comté et il est indispensable que les institutions et les élus comprennent le rôle des assemblées législatives dans le processus budgétaire. Investir dans les capacités du Parlement s'avère indispensable.						
Les partenaires au développement ont un rôle décisif à jouer pour appuyer le renforcement des capacités dans les institutions publiques ainsi que pour soutenir la société civile afin d'édifier un système national de gouvernance financière publique efficace.						
Les médias kényans ont un rôle déterminant à jouer dans l'amélioration de la transparence en diffusant des informations financières de manière équitable et exacte, et en renforçant les connaissances économiques des citoyens ordinaires. La société civile et les principaux acteurs étatiques devraient encourager le renforcement des capacités au sein des médias afin qu'ils entreprennent ce rôle, en renforçant la culture économique et financière des institutions, des médias et des journalistes à titre individuel.						

ANNEXE 3 : INSTITUTIONS RENCONTRÉES

Trésor public

Secrétaire principal et le Directeur du budget

Service des crédits budgétaires

Services des ressources extérieures

Services d'audit interne

Unité chargée du Système intégré relatif à la gestion financière

Unité chargée de la Réforme de la gestion des finances publiques

Autres institutions de l'État

Contrôleur du budget

Ministère de la Décentralisation et de la Planification

Exécutif du Comté de Nyeri

Bureau du Comptable général

Bureau de l'Auditeur général

Bureau parlementaire chargé du Budget

Partenaires au développement

Union européenne (UE)

Banque mondiale

Organisations de la société civile

Institute of Economic Affairs

Development Initiatives

Transparency International

Africa Youth Trust

National Taxpayers Association

Africa Centre for Open Governance

Institute of Certified Public Accountants

BIBLIOGRAPHIE

Général

- ACE et Ecorys (2012). *PEFA Assessment Report Kenya* (Rapport d'évaluation PEFA- Kenya). Nairobi, GiZ et UE.
- FMI (Fonds monétaire international) (2007). Manuel sur la transparence des finances publiques. Washington, DC, FMI.
- GIFT (Initiative mondiale sur la transparence budgétaire) (s.d.) Dix principes de haut niveau sur la transparence en matière de finances publiques. Disponible à : <http://fiscaltransparency.net/2012/11/high-level-principles-on-fiscal-transparency/> [référence consultée le 22 mai 2014].
- IBO (Initiative sur le budget ouvert) (2013). 2012 Méthodologie de l'Enquête sur le budget ouvert, Washington, DC, IBP.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2002). Transparence budgétaire - les meilleures pratiques de l'OCDE, Paris, OCDE.
- PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) (2005). PEFA : Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques. Washington, DC, Secrétariat PEFA.

Documents gouvernementaux

- Controller of Budget* (Contrôleur du Budget) 2013. *Budget Implementation Review Report Half Year 2012/13* (Rapport semestriel 2012/2013 d'examen de l'exécution du budget)
- Controller of Budget* (Contrôleur du Budget) 2013. *County Budget Implementation Review Report, first quarter 2013/14* (Rapport d'examen de l'exécution du budget des comtés, premier trimestre 2013/2014)
- Controller of Budget* (Contrôleur du Budget) 2013. *Budget Implementation Review Report, first quarter 2013/14* (Rapport d'examen de l'exécution du budget, premier trimestre 2013/2014)
- Government of the Republic of Kenya* (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Budget Speech* (Discours sur le budget) 2013
- Government of the Republic of Kenya* (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Highlights of the 2013/14 Budget* (Points saillants du budget 2013/2014)
- Government of the Republic of Kenya* (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Programme Budget Document 2013/14* (Document du budget-programme 2013/2014)
- Government of the Republic of Kenya* (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Statistical Annex to the Budget Statement 2013/14* (Annexe statistique au Discours du budget 2013/2014)
- Government of the Republic of Kenya* (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Annual Public Debt Report 2011/12* (Rapport annuel sur la dette publique 2011/2012)
- Government of the Republic of Kenya* (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Budget Policy Statement 2013/14* (Rapport préalable au budget 2013/2014)
- Government of the Republic of Kenya* (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Detailed Estimates of Expenditure 2013/14* (État prévisionnel détaillé des dépenses 2013/2014)

Government of the Republic of Kenya (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Monthly Debt Bulletin*. (Bulletin mensuel sur la dette)

Government of the Republic of Kenya (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *Quarterly Economic and Budgetary Review, 1st quarter 2013/14* (Examen trimestriel budgétaire et économique, 1er trimestre 2013/2014)

Government of the Republic of Kenya (Gouvernement de la République du Kenya), 2013. *The Strategy for Public Financial Management Reforms in Kenya 2013-2018*. (La stratégie 2013 à 2018 relative aux réformes de la gestion des finances publiques au Kenya)

National Audit Office Kenya (Bureau national d'audit du Kenya), 2013: *Appropriation Accounts, other public accounts, and the accounts of the funds of the Republic of Kenya 2011/12 (Summary and main report)* [Comptes d'affectation, autres comptes publics, et les comptes des fonds de la République du Kenya, 2011/2012 (Sommaire et rapport principal)]

Parliamentary Budget Office (Bureau parlementaire du budget), 2013. *Setting the Pace for Sustainable Growth - Budget Options for 2013/14 and the Medium Term* (Fixer le rythme de la croissance durable - Options budgétaire pour 2013/2014 et le moyen terme)



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

CABRI Secretariat

PostNet Suite 314

Private Bag X 06

Waterkloof

0145

South Africa

Tel: +27 (0)12 492 0022

www.cabri-sbo.org