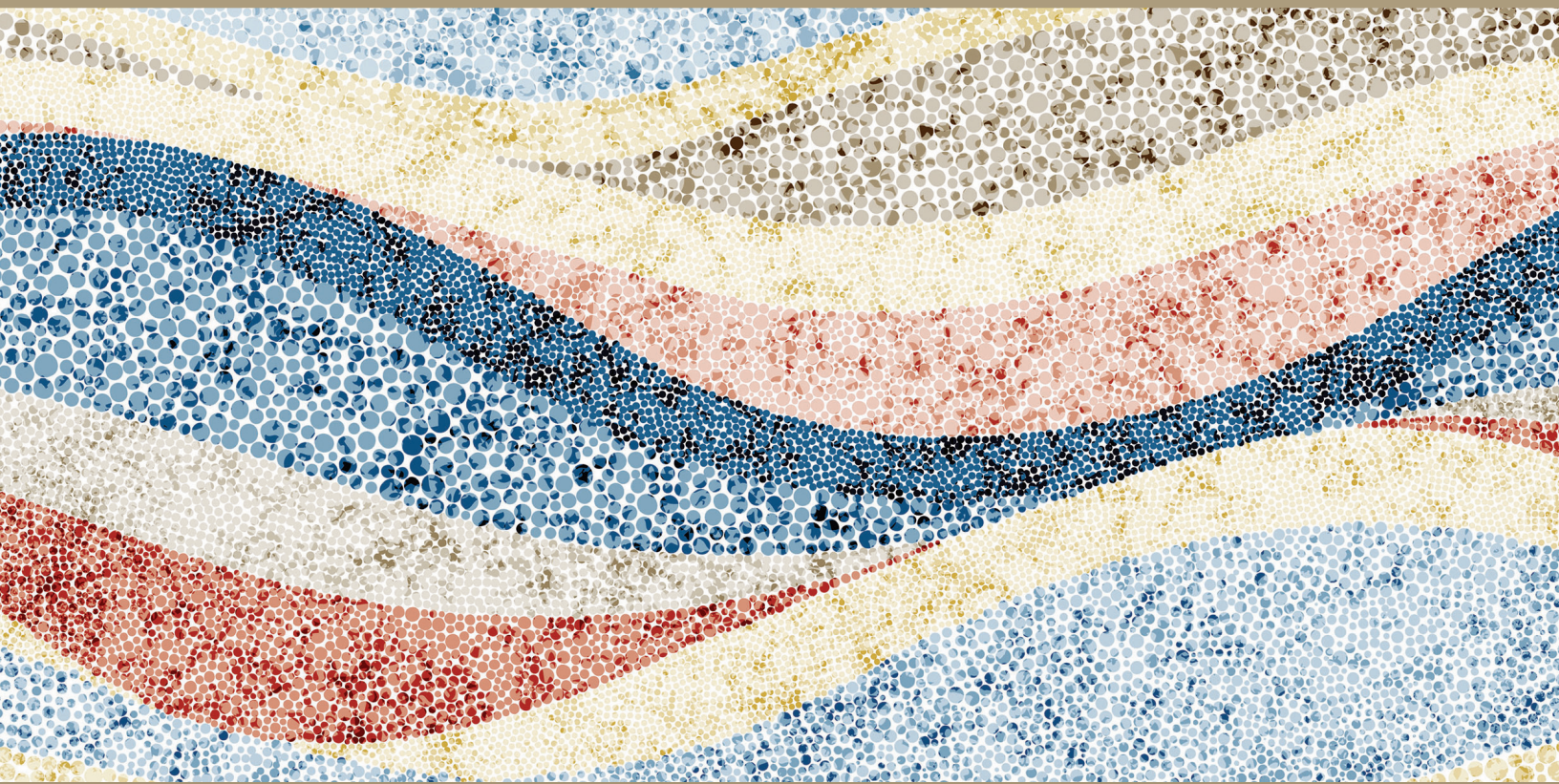


Rôle du parlement dans le contrôle de la gestion de la dette publique



Rôle du parlement dans le contrôle de la gestion de la dette publique

Geoff Dubrow, MA, MPA | Mars 2022

Rédigé pour le National Democratic Institute et
la Westminster Foundation for Democracy



Sommaire

Tableau des abréviations	1
Liste des tableaux	2
Liste des figures	2
Liste des encadrés	2
Résumé analytique	3
1. Transparence de la dette	4
1.1 Qualité des données et niveau des rapports publics sur la dette publique	4
1.1.1 Accessibilité des données	5
1.1.2 Instrument et couverture sectorielle	6
1.1.3 Périodicité et décalage dans le temps	7
1.1.4 Stratégie de gestion de la dette	7
1.1.5 Rapport sur les engagements conditionnels	8
1.2 Transparence des emprunts annuels et des prêts contractés	8
1.2.1 Informations sur les nouveaux prêts contractés par le gouvernement	8
1.2.2 Plan d'emprunt annuel	9
2. Contrôle tout au long du cycle budgétaire	11
2.1 Ex Ante I : Rôle politique du parlement	11
2.1.1 Documents clés	12
2.1.1.a Rapport sur le projet de budget et points d'entrée du PBS	12
2.1.1.b Proposition de budget exécutif et points d'entrée de l'EBP	13
2.1.2 Étude de cas : L'étape de formulation du budget au Kenya	14
2.2 Ex Ante II : Contrôle technique de la dette publique	15
2.2.1 Stratégie de la dette à moyen terme	15
2.2.2 Étude de cas : L'étape d'approbation du budget en Afrique du Sud	16
2.2.3 Types d'informations sur la dette publique	16
2.3 Étape d'exécution	17
2.4 Contrôle ex post	18

2.4.1	Rôle du CCP (ou d'une commission similaire).....	18
2.4.1.a	Examen du rapport annuel sur la dette.....	20
2.4.2	Étude de cas sur le CCP : Zimbabwe.....	21
3.	Les institutions qui soutiennent le contrôle de la dette publique.....	24
3.1	Recherche et analyse.....	24
3.1.1	Bureaux parlementaires du budget (BPB)	24
3.1.2	Conseils fiscaux	25
3.1.3	Services de recherche parlementaire (PRS)	25
3.1.4	Unités de surveillance (SU).....	25
3.2	Caucus.....	26
4.	Comprendre le rôle du pouvoir exécutif dans la gestion de la dette publique	27
4.1	Séparation de la politique et de l'administration.....	27
4.2	Structure unifiée de la gestion de la dette.....	28
4.3	Fonctions exécutives clés.....	28
4.3.1	Enregistrement de la dette et des garanties et reddition de rapports à ces sujets	28
4.3.2	Approbation de la dette et des garanties.....	29
4.3.3	Développement d'une stratégie de gestion de la dette	29
5.	Conclusion.....	30
	Annexe I : Carte thermique de la transparence de la dette	31
	Annexe II : Transparence dans les contrats de prêt	34
	Annexe III : Étude de cas : Examen minutieux de la dette publique dans l'étape de formulation au Kenya	35
	Annexe IV : Calendrier budgétaire du Kenya.....	37
	Annexe IV : Calendrier budgétaire du Kenya.....	38



Développée par le National Democratic Institute (NDI) et la Westminster Foundation for Democracy (WFD), cette publication fait partie d'une série de [quatre dossiers](#) sur la gestion de la dette publique destinées aux parlementaires et au personnel parlementaire.

Ce document a été rédigé par Geoff Dubrow et a fait l'objet d'une révision externe par Tomas Bridle, conseiller principal, Centre pour la démocratie et la gouvernance, Agence américaine pour le développement international (USAID), et Diego Rivetti, spécialiste principal de la dette, Banque mondiale. La publication a été examinée par des pairs : Kristen Sample, Corina Rebegea, Frieda Arenos, Ketevan Goletiani, Benedictus Rono, Ivy Kihara et James Kinyua au NDI, et Nejib Jeridi, Hasnaa Mansour et Franklin De Vrieze à la WFD.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement celles des parlements ou des institutions indépendantes mentionnées dans le document, ni celles du NDI ou de la WFD.

À propos de l'auteur

Geoff Dubrow est un expert associé de la WFD et consultant principal chez Nexus PFM Consulting Inc. Geoff a 20 années d'expérience dans le renforcement du lien entre la gestion des finances publiques (GFP) et le contrôle parlementaire. Ses domaines d'intérêt et d'expertise comprennent les rôles du parlement dans la gestion de la dette publique et la budgétisation sensible au genre, ainsi que le renforcement du rôle du parlement à toutes les étapes du processus budgétaire.

Tableau des abréviations

Abréviation	Signification
ABP	Plan d'emprunt annuel
CCB	Commission des crédits et du budget
DPB	Déclaration de politique budgétaire
CADTM	Comité pour l'Abolition des Dettes Illégitimes
CPB	Centraal Planbureau (Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique)
OSC	Organisations de la société civile
DeMPA	Évaluation des résultats de la gestion de la dette
SGD	Service de gestion de la dette
EBP	Proposition de budget exécutif
ECA	Europe et Asie centrale
EURODAD	Réseau européen sur la dette et le développement
PIB	Produit intérieur brut
CFM	Crise financière mondiale
PPTE	Pays pauvres très endettés
IPFK	Institut des finances publiques du Kenya
MOFED	Ministère des finances et du développement économique
SDMT	Stratégie de la dette à moyen terme
CDMT	Cadre des dépenses à moyen terme
MTFS	Déclaration fiscale à moyen terme
MYR	Révision à la mi-année
EBO	Enquête sur le budget ouvert
CCP	Comité des comptes publics
BPB	Bureau parlementaire du budget ou Directeur parlementaire du budget
PBS	Rapport sur le projet de budget
Loi PDMA	Loi sur la gestion de la dette publique
PRS	Service de recherche parlementaire
ISC	Institution supérieure de contrôle
SCoA	Comité spécial des crédits
ODD	Objectifs de développement durable
SOE	Entreprise publique
SU	Unité de surveillance
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Liste des tableaux

Tableau	Titre	Page
1	Tableau 1 : Aperçu du cycle budgétaire et du rôle du parlement dans la gestion de la dette	11
2	Tableau 2 : Les quatre types d'information sur la dette publique (étape d'approbation)	17
3	Tableau 3 : Exemples de questions du comité des comptes publics relatives à l'audit de gestion de la dette (conformité ou performance)	20

Liste des figures

Figure	Titre	Page
1	Accessibilité des données (résultats de la carte thermique de la Banque mondiale)	5
2	Couverture des instruments et couverture sectorielle (résultats de la carte thermique de la Banque mondiale)	6
3	Périodicité et décalage dans le temps (résultats de la carte thermique de la Banque mondiale)	7
4	Stratégie de gestion de la dette	7
5	Statistiques de la dette et engagements conditionnels	8
6	Informations sur les prêts récemment contractés	8
7	Plan d'emprunt annuel	9
8	Exemple de flux de travail de CCP relatifs à la gestion de la dette	19

Liste des encadrés

Encadré	Titre	Page
1	Carte thermique de la transparence de la dette publique	5
2	Exigences en matière de transparence de la dette	10
3	Points d'entrée relatifs à la déclaration pré-budgétaire	12
4	Points d'entrée relatifs à l'EBP	14
5	Points d'entrée relatifs à la stratégie de la dette à moyen terme	15
6	Points d'entrée pour le parlement relatifs au MYR	18
7	Points d'entrée pour le CCP (ou pour une commission similaire)	20
8	Caucus des femmes	26

Étant donné l'importance de la dette publique pour la santé économique globale d'un pays, il est impératif que les parlements exercent leur rôle de contrôle sur la dette publique et sur la gestion de la dette publique. Cette note de politique couvre le rôle du parlement dans le contrôle de la dette publique, y compris :

- La transparence de la dette ;
- Ce à quoi ressemble le contrôle tout au long des étapes du cycle budgétaire ;
- L'identification des acteurs clés du soutien au contrôle parlementaire ; et
- Une vue d'ensemble des rôles joués par le pouvoir exécutif pour créer un contexte au travail du parlement.

La section sur la transparence de la dette se concentre sur la qualité des données, sur le niveau des rapports publics requis pour un contrôle efficace et sur les exigences de transparence des accords de prêt. À cet effet, le dossier explore l'outil analytique clé de la Banque mondiale et la carte de la transparence de la dette ; il examine également la capacité des 76 pays actuellement représentés dans la carte thermique.

Le cycle budgétaire constitue la principale structure de prise de décision financière au parlement, et il existe des possibilités d'analyser minutieusement la dette publique et la gestion de la dette publique tout au long des quatre étapes : formulation, approbation, exécution et audit/contrôle. À chaque étape, le dossier examine la documentation fournie au parlement par le gouvernement ainsi que les points d'entrée pour le parlement. Les processus clés font l'objet de discussions, tels qu'un éventuel travail du comité des comptes publics (CCP) relatif à la gestion de la dette publique.

Comprendre le rôle des différents acteurs clés qui soutiennent l'efficacité du parlement est une étape importante pour que les parlementaires remplissent correctement leur rôle. La section consacrée au soutien au contrôle fiscal et budgétaire aborde les contributions potentielles de deux institutions budgétaires indépendantes – les conseils fiscaux et les bureaux parlementaires du budget – et de deux sous-unités du parlement, à savoir les services de recherche et les unités de surveillance parlementaires.

La dernière section fournit un contexte pour le rôle du parlement en explorant les rôles complexes joués par le pouvoir exécutif dans la gestion de la dette publique. Il s'agit notamment du principe directeur consistant à séparer la politique de l'administration en ce qui concerne la gestion de la dette, de sorte que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques restent dans des sphères distinctes. Le dossier évoque également l'importance d'une structure unifiée de gestion de la dette pour atténuer les risques associés aux approches fragmentées de la gestion de la dette en désignant une entité principale de gestion de la dette qui sera située au sein du ministère des finances.

1. Transparence de la dette

Comme il n'existe pas de définition universelle de la transparence de la dette, le concept s'applique généralement à :

- (1) la qualité des données et le niveau des rapports publics sur la dette publique ; et
- (2) les exigences de transparence associées aux accords de prêt de la dette et les informations mises à disposition sur les nouveaux prêts qui ont été contractés.²

- WFD Formation en ligne sur le Rôle du parlement dans la gestion de la dette publique, 2022.

Le contrôle de la gestion de la dette publique commence par l'accès en temps voulu à des informations sur les niveaux de la dette publique. Selon la Banque mondiale, 40 % des pays en développement à faible revenu n'ont pas présenté de rapports sur les données relatives à leur dette souveraine au cours des deux dernières années.¹ Les informations publiques sur les accords de prêt sont généralement difficiles à obtenir : la conséquence est une restriction du contrôle parlementaire et public. Pour contribuer au débat politique lors des étapes de formulation et d'approbation du budget, les parlementaires doivent disposer des dernières informations concernant la marge de manœuvre budgétaire pour les dépenses relatives aux programmes sociaux clés et, dans le contexte actuel, aux programmes de reprise suite au COVID. L'obtention de ces données peut être gravement entravée par les exigences de remboursement de la dette.

Les parlementaires doivent également disposer d'informations mises à jour sur la composition de la dette publique et sur sa stratégie de gestion de la dette. Cela permet au parlement d'analyser minutieusement le traitement par le gouvernement des risques liés au portefeuille de la dette souveraine, tels que :

- Le ratio dette extérieure / dette intérieure ;
- Les emprunts en devises étrangères ; et
- Une dette à court terme qui peut être sujette à des risques de refinancement.

Selon la loi applicable dans les différents pays et les systèmes politiques, le parlement délègue au pouvoir exécutif la fonction de gestion de la dette. Dans le cadre de ce pouvoir délégué, le gouvernement doit rendre compte au parlement de la manière dont il compte mettre en œuvre son approche de la gestion de la dette. Au centre de cette approche se trouve la manière dont le gouvernement équilibre le coût du paiement de la dette avec les risques associés au financement de cette dette.

1.1 Qualité des données et niveau des rapports publics sur la dette publique

La mauvaise qualité des données sur la dette publique et la faiblesse des pratiques en matière de rapports publics sont alimentées en partie par la faiblesse des normes d'enregistrement de la dette et de reddition des rapports sur la dette, ce qui empêche la transparence de la dette. Pour illustrer ces propos, une étude du FMI/de la Banque mondiale réalisée en 2017 a révélé que 46 % des 70 pays à faible revenu sondés avaient une faible capacité d'enregistrement de la dette et de reddition des rapports sur la dette.³ Une autre étude a rapporté que « près de 60 % des pays échantillonnés n'ont pas satisfait aux exigences d'enregistrement de la dette, tandis que 65 % n'ont pas satisfait à celles relatives à l'évaluation de la dette et à la reddition des rapports.⁴

1 Diego Rivetti, *Debt Transparency in Developing Economies* (Washington, D.C.: Banque mondiale, 2021), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/743881635526394087/pdf/Debt-Transparency-in-Developing-Economies.pdf>.

2 WFD, formation en ligne sur « The Role of Parliament in Public Debt Management », 2022, <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

3 Judith Gold, Charles Cohen, Mike Li, et al., *G20 Note: Improving Public Debt Recording, Monitoring, and Reporting Capacity in Low and Lower Middle-Income Countries* (Fonds monétaire international et Banque mondiale, 14 juin 2018), <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2018/072718.pdf>.

4 Michele Robinson, « Debt Transparency and Data Quality in the Caribbean », *Small States Matters* 2021, no. 2 (2021): 1-24, <https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/inline/Debt%20Transparency%20and%20Data%20Quality%20in%20the%20Caribbean.pdf>.

La carte thermique de la transparence de la dette de la Banque mondiale (encadré 1) rend compte de plusieurs dimensions relatives aux pratiques de diffusion des statistiques sur la dette publique, y compris :

- Le fait de savoir si les données sont facilement accessibles ;
- Le fait de savoir si la reddition de rapports sur la dette couvre à la fois la dette extérieure et la dette intérieure ainsi que les garanties des gouvernements centraux – désignée « couverture des instruments » ;
- L'étendue de la couverture de la dette dans tous les secteurs du gouvernement – désignée « couverture sectorielle » ;
- La fréquence de la reddition de rapports sur la dette – appelée « périodicité » ; et
- Le décalage entre la période reflétée dans les données et la date de publication de ces données.

Chacune de ces dimensions est définie ci-dessous, en référence aux résultats de l'évaluation de 76 pays à faible revenu. Un tableau récapitulatif complet est disponible à l'Annexe 1.

Encadré 1 : Carte thermique de la transparence de la dette publique

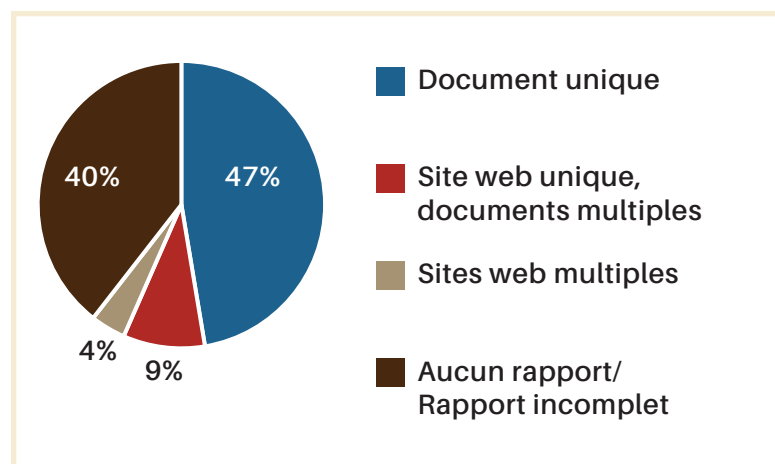
Selon la Banque mondiale, la carte thermique des rapports sur la dette publique évalue les pratiques de diffusion de la dette publique dans les pays de l'Association internationale de développement (IDA), et notamment les pratiques de diffusion des statistiques sur la dette publique, la publication des principaux rapports sur la gestion de la dette et la publication d'autres données sur la dette pertinentes pour le pays, y compris les engagements conditionnels.

La carte thermique permet d'évaluer :

- Si les statistiques diffusées sur la dette publique sont complètes et fournies en temps voulu ;
- Si les principaux documents de gestion de la dette publique sont accessibles au public ; et
- Si le gouvernement rend compte de tous les engagements conditionnels ou seulement de certains d'entre eux.

1.1.1 Accessibilité des données

Figure 1 : Accessibilité des données (résultats de la carte thermique de la Banque mondiale)



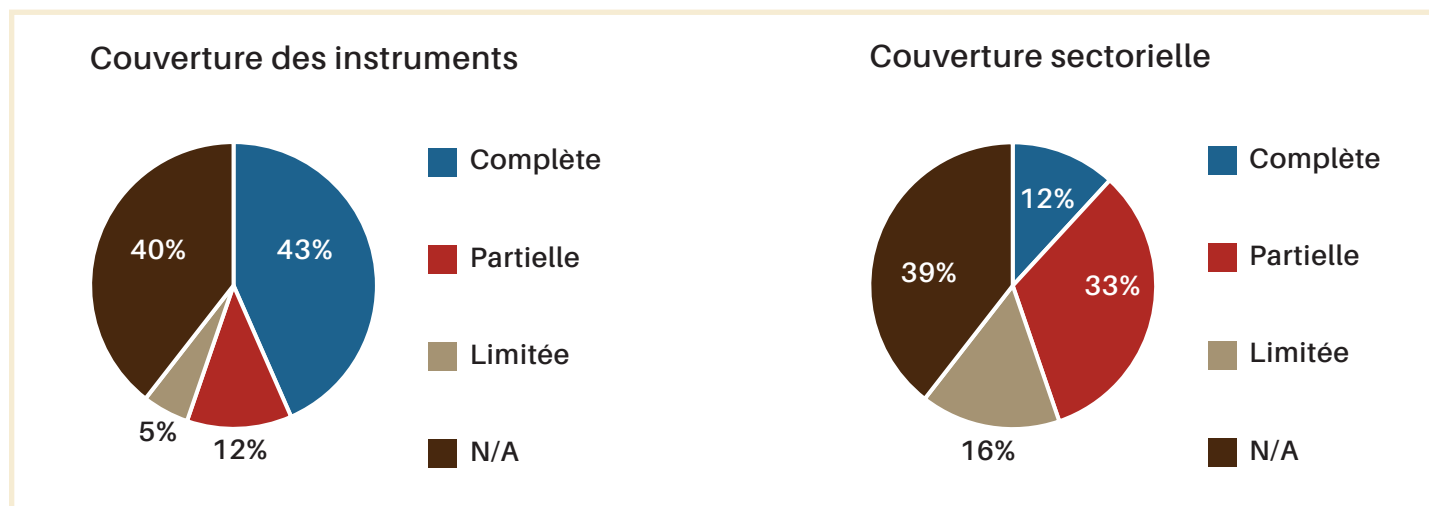
L'accessibilité des données (Figure 1) analyse si les informations relatives à la dette publique sont publiquement accessibles dans un format centralisé plutôt que dans des sources multiples.

Bonne pratique : S'assurer que toutes les informations relatives à la dette soient rendues publiques dans un document unique.

Le **risque** associé à des rapports incomplets ou déclaré entre plusieurs sources est que les informations ne soient pas facilement accessibles aux parlementaires lorsqu'ils doivent remplir leur rôle de contrôle. Il est possible que les parlementaires ne soient pas au courant de l'existence de toutes les sources et qu'ils soient limités à l'étude des documents qui ont été officiellement déposés au parlement.

1.1.2 Instrument et couverture sectorielle

Figure 2 : Couverture des instruments et couverture sectorielle (résultats de la carte thermique de la Banque mondiale)



La couverture des instruments (Figure 2) examine si la reddition de rapports sur la dette couvre à la fois la dette extérieure et la dette intérieure ainsi que les garanties émises par le gouvernement central.

Bonne pratique : Les rapports sur la dette comprennent une couverture complète de la dette extérieure et intérieure et des garanties.

Le **risque** associé à une couverture incomplète est que les parlementaires ne soient pas informés des risques du portefeuille de la dette souveraine associés à la dette extérieure et aux garanties de l'État.

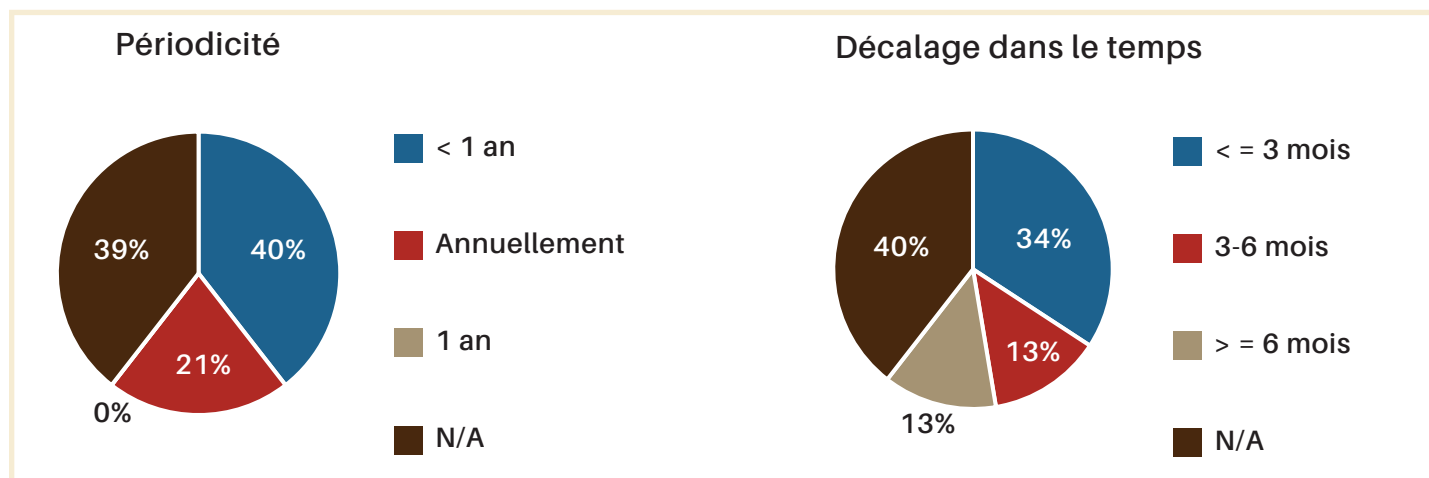
Une autre dimension de la couverture de la documentation relative à la dette est la couverture sectorielle (Figure 2) qui examine si la reddition de rapports sur la dette dépasse le cadre du gouvernement central en incluant les administrations infranationales et les entreprises publiques.

Bonne pratique : Les rapports sur la dette doivent inclure une couverture sectorielle complète, y compris toutes les dettes du gouvernement et des entreprises publiques.

Le **risque** associé à une couverture sectorielle incomplète est que les parlementaires disposent d'informations incomplètes sur les facteurs de la dette publique dans leur pays. Par exemple, les sociétés publiques ou les entreprises d'État (SOE) sont souvent des moteurs significatifs de la dette publique.

1.1.3 Périodicité et décalage dans le temps

Figure 3 : Périodicité et décalage dans le temps (résultats de la carte thermique de la Banque mondiale)



La périodicité et le décalage dans le temps (Figure 3) sont deux dimensions liées au temps. La périodicité fait référence à la fréquence des rapports du gouvernement sur la dette publique.

Bonne pratique : la soumission de rapports plus d'une fois par an (par ex. à une fréquence semestrielle ou trimestrielle).

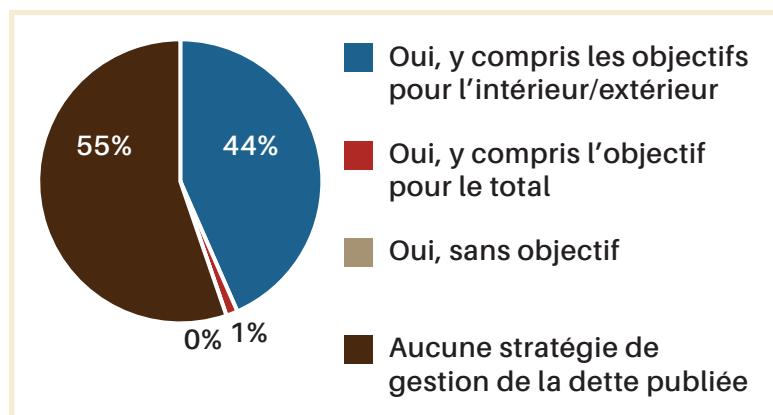
Le décalage dans le temps fait référence à la durée dont le gouvernement a besoin pour publier les données une fois qu'elles sont disponibles.

Bonne pratique : Les chiffres inclus dans les rapports sur la dette doivent dater de moins de trois mois.

Le **risque** associé aux données publiées de manière sporadique ou inopportune est que les parlementaires n'aient pas accès à des informations mises à jour, ce qui pourrait entraver leur participation au processus budgétaire.

1.1.4 Stratégie de gestion de la dette

Figure 4 : Stratégie de gestion de la dette



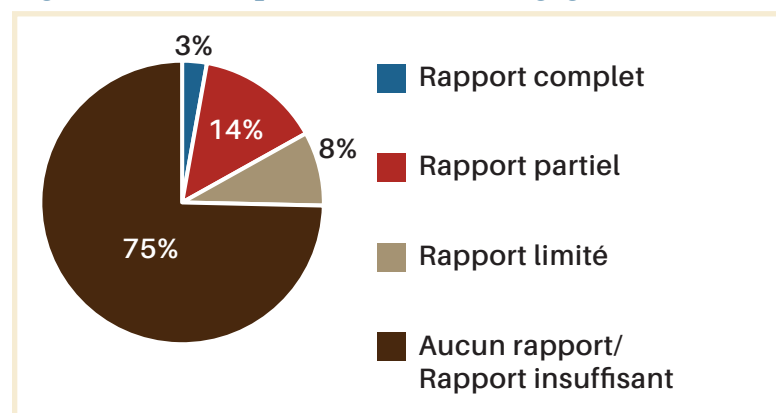
Une stratégie de gestion de la dette (Figure 4), souvent désignée stratégie de la dette à moyen terme (SDMT), est un élément important de l'analyse minutieuse du parlement aux étapes de la formulation ou de l'approbation du budget. Lorsque les gouvernements ne fournissent pas de SDMT ou de stratégie de la dette à moyen terme, les parlementaires n'auront probablement pas accès aux informations relatives aux plans du gouvernement pour gérer son portefeuille de dette, y compris les principaux risques de portefeuille souverain mentionnés ci-dessus.

Bonne pratique : Une stratégie annuelle de gestion de la dette doit inclure des objectifs déclarés pour les niveaux de la dette intérieure et extérieure.

Le **risque** associé au fait de ne pas avoir une stratégie complète de gestion de la dette déposée au parlement est que les parlementaires manquent ex ante d'informations cruciales pour comprendre les objectifs, la stratégie et les plans d'emprunt du gouvernement avant le début de l'année budgétaire suivante.

1.1.5 Rapport sur les engagements conditionnels

Figure 5 : Statistiques de la dette et engagements conditionnels



Les engagements conditionnels sont définis comme des « obligations qui ne se présentent que si un ou plusieurs événements particuliers et distincts se produisent dans le futur ».⁵ La rédaction de rapports sur les engagements conditionnels permet de fournir des informations éclairées sur les problèmes d'endettement qui pourraient se présenter.

Bonne pratique : Les rapports sur la dette doivent inclure un rapport complet sur les engagements conditionnels.

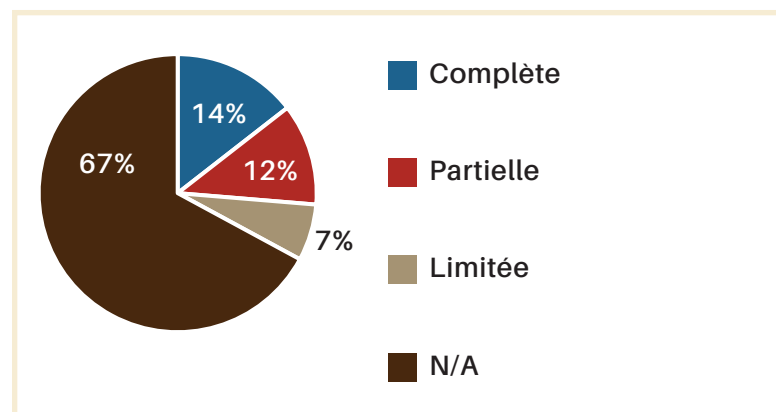
Le **risque** associé à des informations incomplètes ou inexistantes sur les engagements conditionnels est que les parlementaires manquent d'informations sur les dettes hors bilan et qu'elles « échappent à l'écran radar ».

1.2 Transparence des emprunts annuels et des prêts contractés

Le parlement doit avoir accès aux informations relatives aux accords de prêt qui nécessitent une approbation parlementaire ou qui ont été approuvés par le pouvoir exécutif. L'objectif du plan d'emprunt annuel du gouvernement est de mettre en évidence le montant normal des emprunts prévus pour une certaine année.

1.2.1 Informations sur les nouveaux prêts contractés par le gouvernement

Figure 6 : Informations sur les prêts récemment contractés



5 Tobias Wickens, Robert Heath, Keith Dublin, et al., *The Public Sector Debt Statistics Guide: Guide for Compilers and Users* (Fonds monétaire international, 8 décembre 2011), <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/books/069/11874-9781616351564-en/11874-9781616351564-en-book.xml>.

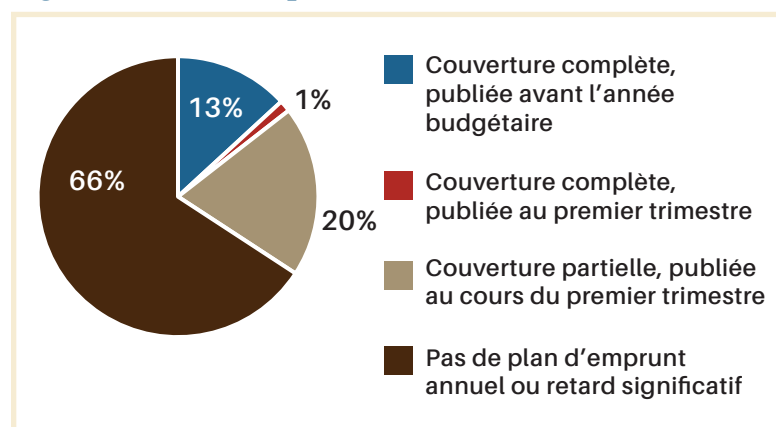
Le caractère exhaustif des informations communiquées sur les prêts nouveaux ou récents (Figure 6) implique la fourniture d'informations complètes sur le nom des prêteurs, sur les montants du ou des prêts, ainsi que sur les conditions financières.

Bonne pratique : Les rapports sur les prêts récemment contractés doivent inclure les noms des prêteurs, le montant du prêt et les conditions générales convenues.

Le **risque** associé à des informations incomplètes sur les prêts nouveaux ou récents est que les parlementaires ne disposent pas des informations utiles à un examen efficace des accords de prêt. Par exemple, les prêts non concessionnels peuvent enfreindre l'intention de la SDMT du gouvernement. Dans un tel cas, le rôle de l'analyse minutieuse du parlement pourrait notamment être de déterminer pourquoi un prêt non concessionnel était nécessaire et si un prêt était disponible avec de meilleures conditions.

1.2.2 Plan d'emprunt annuel

Figure 7 : Plan d'emprunt annuel



Les plans d'emprunt annuels (Figure 7) sont évalués sur des critères d'exhaustivité et d'opportunité.

Bonne pratique : Les plans d'emprunt annuels devraient inclure une couverture complète des prêts et des emprunts ; de même, ils devraient être publiés avant le début de l'année budgétaire.

Le **risque** associé à la non-publication d'un plan d'emprunt annuel complet et opportun est que le parlement ne soit pas en mesure de procéder à une analyse minutieuse du plan prévu par le gouvernement sur la base d'informations exhaustives et/ou opportunes.

Le plan d'emprunt annuel est un composant clé du mécanisme annuel de gestion de la dette par le gouvernement ; il permet de transmettre son engagement en matière de responsabilité budgétaire et de renforcer la transparence et la prévisibilité des emprunts dans les transactions de la dette. La loi PDMA exige que le plan d'emprunt annuel (ABP) soit conforme aux limites approuvées en vertu de la loi sur la responsabilité fiscale de 2018 et au budget annuel, et qu'il précise :

- Les besoins d'emprunt projetés du gouvernement, tels que prévus dans le budget annuel approuvé par le parlement pour l'exercice financier en cours ; et
- Les différentes catégories d'instruments de la dette qui doivent être émis par le gouvernement au cours de l'exercice financier, ainsi que les montants nominaux estimés pour chaque catégorie d'instruments de la dette.

— Ministère des Finances des Bahamas, « Plan d'emprunt annuel, 2021 »

6 Ministère des finances, *Annual Borrowing Plan* (Bureau de gestion de la dette (Bahamas), 8 juillet 2021), https://www.bahamasbudget.gov.bs/media/filer_public/9a/cc/9acceb39-819f-464a-8d96-d81121bb379/fy2022_abp_jul72021_final.pdf.

Encadré 2 : Exigences en matière de transparence de la dette

En plus de la méthodologie de la Banque mondiale, l'Institut de la Finance internationale (IIF) a mis en avant un ensemble de principes pour la divulgation volontaire d'informations sur la dette ; ces textes sont également à la base de l'initiative sur la transparence de la dette de l'OCDE lancée en mars 2021. De même, le Forum et réseau africains sur la dette et le développement (AFRODAD) a présenté une série d'exigences et de procédures en matière de transparence dans la Charte de l'emprunt africain. Certains pays ont pris des engagements en matière de transparence de la dette dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement transparent (PGO) ; un pays qui a tout récemment adhéré à ces engagements est la Géorgie qui a inclus trois engagements relatifs à la dette dans son plan de travail 2021-2022 pour un parlement transparent. Sur la base de ces principes et des appels lancés par la société civile internationale au fil des ans pour renforcer la transparence de la dette, d'autres exigences visant à augmenter la disponibilité et l'accessibilité des informations sur la dette peuvent être formulées. La meilleure solution est que le texte intégral des contrats financiers et leurs implications soient disponibles et accessibles aux parlements et au public. Cela devrait s'appliquer à chaque prêt contracté par un gouvernement, une administration infranationale, une entreprise publique ou toute autre entité quasi-gouvernementale, ainsi qu'aux contrats financiers qui pourraient créer une nouvelle dette. Les types d'informations suivants devraient être accessibles au public :

- Le montant de la dette et son taux d'intérêt ;
- Le calendrier de remboursement intégral ;
- Les frais ou charges éventuels ou d'autres conditions, par exemple pour un service anticipé ou une marchandise fournie dans le cadre d'une transaction, comme le gaz naturel par un pipeline ;
- L'utilisation prévue des fonds, y compris les détails sur les entreprises contractantes auxquelles il sera fait appel pour les projets si elles ne sont pas sélectionnées dans le cadre d'un processus d'appel d'offres transparent ;
- Des garanties ou d'autres mesures de sécurité, telles qu'un actif national ou une créance sur des ressources produites ou exportées, ce qui pourrait entraîner la propriété étrangère d'un actif national ou des créances étrangères sur les recettes de l'État ; et
- Le droit applicable en cas de litiges.

Sources : IIF Debt Transparency Working Group, *Voluntary Principles for Debt Transparency* (Institut de la Finance internationale, 10 juin 2019), <https://www.iif.com/Portals/0/Files/Principles%20for%20Debt%20Transparency.pdf> ; « OECD Announces the Launch of a Debt Transparency Initiative », OCDE, 29 mars 2021, <https://www.oecd.org/finance/debt-transparency/launch-oecd-debt-transparency-initiative.htm> ; The African Borrowing Charter (AFRODAD, 2018), <https://afrodad.org/wp-content/uploads/2021/10/AFRODAD-COMBINED-CHARTER.pdf> ; Jessica Hickie, « Debt Transparency: An Open Government Solution to Mitigating Debt Crises », Open Government Partnership, 8 février 2021, <https://www.opengovpartnership.org/stories/debt-transparency-an-open-government-solution-to-mitigating-debt-crises/>.

2. Contrôle tout au long du cycle budgétaire

Dans l'exercice de son rôle de contrôle de la dette publique et de la gestion de la dette publique, le parlement a un rôle important à jouer dans les quatre étapes du cycle budgétaire : formulation, approbation, exécution et contrôle du budget. L'étape de formulation est généralement considérée comme relevant de la compétence du pouvoir exécutif, tandis que le pouvoir législatif est chargé de l'approbation du budget. Le gouvernement est ensuite responsable de l'exécution du budget, et le parlement est chargé du contrôle. Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, le parlement a néanmoins un rôle important à jouer dans le contrôle de la dette publique pendant l'étape de formulation, en plus de l'étape d'approbation. Qui plus est, le parlement peut également exercer une influence pendant l'étape d'exécution du budget en contrôlant le rapport semestriel du gouvernement. Enfin, l'étape d'audit/de contrôle ex post est souvent l'étape conventionnelle dans laquelle de nombreux parlements exercent un rôle de contrôle rigoureux par rapport aux autres étapes.

Selon les bonnes pratiques internationales, le gouvernement doit produire des documents budgétaires tout au long du cycle budgétaire. Un grand nombre de ces documents comprendront des informations importantes sur la dette publique que le parlement pourra examiner dans le cadre des étapes d'approbation et de contrôle du cycle budgétaire. Les deux types de documents clés et les informations principales sur la dette sont présentés à chaque étape du cycle budgétaire dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 :
Aperçu du cycle budgétaire et du rôle du parlement dans la gestion de la dette

	Étape du cycle budgétaire	Principal rôle de contrôle parlementaire
EX ANTE	Formulation	Analyser minutieusement, débattre et voter le rapport sur le projet de budget (PBS), la déclaration fiscale à moyen terme (MTFS) et la stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) du gouvernement.
	Approbation	Examiner, débattre et voter la proposition de budget exécutif (EBP).
	Exécution	Rapports annuels et examens semestriels.
EX POST	Contrôle	Examen par les CCP des rapports des institutions supérieures de contrôle (ISC) sur la dette et la gestion de la dette ; examen par le CCP des rapports du gouvernement sur la dette et la gestion de la dette.

Le calendrier budgétaire du Kenya est un exemple de la manière dont ces étapes du cycle budgétaire sont liées les unes aux autres, de la manière présentée à l'Annexe 4.

2.1 Ex Ante I : Rôle politique du parlement

L'un des aspects centraux de la capacité du parlement à exercer une influence dans l'étape budgétaire ex ante se trouve dans la contribution au processus d'élaboration des politiques. Il s'agit notamment de débattre de l'équilibre entre le remboursement de la dette et les dépenses sociales.

Les parlementaires peuvent avoir une très grande opportunité d'exercer une influence ex ante sur les priorités réelles de dépenses du gouvernement dans l'étape de formulation, bien que l'étape de formulation ait traditionnellement été considérée comme relevant de la compétence du pouvoir exécutif.⁷ Il s'agit notamment de soumettre à un débat le compromis entre le remboursement de la dette et les dépenses sociales, ainsi que d'accorder une attention accrue aux domaines prioritaires identifiés par les parlementaires qui ont été défavorisés

7 Geoff Dubrow, *Influencing the Budget During the Formulation Stage* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

dans les budgets des années précédentes. Étant donné que les parlementaires ont souvent un temps limité pour analyser minutieusement la proposition de budget exécutif (EBP) après son dépôt au parlement, il est impératif que le parlement profite pleinement de l'opportunité de soulever des questions préoccupantes pendant l'étape de formulation.

Pour illustrer les limites du débat sur la politique budgétaire lors de l'étape d'approbation, l'Institut des finances publiques du Kenya (IPFK) a plaidé en faveur d'un moratoire sur les projets d'infrastructure afin que les fonds puissent être réaffectés à la réponse du gouvernement au COVID-19 en 2020. L'IPFK a défendu le fait que le budget 2021 présenté à l'assemblée nationale du Kenya était un « budget de remboursement de la dette » et non un budget COVID-19. Le CEO James Muraguri a argumenté en ce sens que l'étape d'approbation n'a pas donné l'occasion au gouvernement de s'engager dans la délibération publique requise pour identifier ou discuter des solutions alternatives permettant d'équilibrer les besoins du public avec le remboursement de la dette.⁸

2.1.1 Documents clés

L'objectif du parlement peut être d'influencer les orientations politiques du budget pendant les étapes ex ante du cycle budgétaire en délibérant sur le rapport sur le projet de budget (PBS) dans l'étape de formulation et sur l'EBP dans l'étape d'approbation. Tandis que nous progressons dans la discussion des documents clés, il existe une série de questions de réflexion que les parlementaires peuvent utiliser pour évaluer l'état de la transparence de la dette et du contrôle parlementaire dans leur pays.

2.1.1.a Rapport sur le projet de budget et points d'entrée du PBS

Présenté pendant l'étape de formulation, le PBS contient les « grands paramètres de l'EBP concernant les dépenses, les recettes prévues et la dette ».⁹ Le PBS sert d'élément constitutif à l'EBP qui est ensuite présenté dans l'étape d'approbation. Le PBS « reflète l'aboutissement de l'étape de planification stratégique du processus budgétaire, au cours de laquelle le pouvoir exécutif aligne dans une large mesure ses objectifs politiques sur les ressources disponibles dans le cadre fiscal du budget – le montant total des dépenses, des recettes et de la dette pour l'année budgétaire à venir ».¹⁰ Le PBS permet au gouvernement d'exposer les « grands paramètres du budget », ce qui contribue à « établir des attentes appropriées pour l'EBP ».¹¹

Les principaux points d'entrée parlementaires dans l'étape de formulation se trouvent dans le [Dossier 1](#) « Aperçu/ Fiche d'information : la gestion de la dette pour les parlementaires » et dans l'encadré 4 ci-dessous.

Encadré 3 : Points d'entrée relatifs à la déclaration pré-budgétaire

Le parlement peut examiner le PBS et les commissions parlementaires peuvent tenir des audiences relatives aux dépenses proposées et décrites dans le PBS.

Si un débat pré-budgétaire se déroule au parlement, les députés peuvent poser des questions et faire part de leurs commentaires sur le PBS. Les partis d'opposition peuvent attirer l'attention sur les domaines du budget dont le financement était insuffisant selon eux.

Malgré la possibilité pour le parlement d'exercer son influence sur la formulation du budget pendant l'étape de formulation, les informations essentielles relatives à la situation de la dette publique sont souvent absentes de

8 SpiceFM, « Is Budget 2021 A Covid Budget – What Do the Numbers Say? ~ James Muraguri ~ CEO, IPFK », vidéo YouTube, 43:35, 30 mai 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=081wVTN6hpE&t=1215s>.

9 Alessandro Motter, Karin Riedl, Naye Bathily, et al., *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements: A Global Survey* (Inter-Parliamentary Union, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

10 International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (Washington, D.C.: International Budget Partnership, août 2016), <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>, page 13.

11 Ibid.

la documentation susmentionnée. Selon l'enquête sur le budget ouvert dont l'objectif est d'améliorer l'accès du public aux processus et informations budgétaires nationaux, trois estimations clés relatives aux emprunts et à la dette doivent figurer dans le PBS ou dans d'autres documents au cours de l'étape de formulation. Il s'agit de ces estimations :

- Le montant des nouveaux emprunts nets nécessaires pour l'année budgétaire à venir ;
- La charge totale de la dette du gouvernement central à la fin de l'année budgétaire à venir ; et
- Les paiements d'intérêts sur l'encours de la dette pour l'année budgétaire à venir.¹²

Malgré la possibilité pour la situation de la dette publique d'éclairer le débat parlementaire pendant l'étape de formulation, peu de pays fournissent des informations parlantes sur la situation de la dette publique pendant cette étape du cycle budgétaire. Selon l'enquête de 2019 sur le budget ouvert, sur 117 pays qui ont répondu :

- 21 interrogés (18 %) déclarent que le PBS de leur gouvernement inclut les trois estimations clés relatives aux emprunts et à la dette publique ;
- 16 pays interrogés (14 %) déclarent que le PBS de leur gouvernement inclut deux des trois estimations clés relatives aux emprunts et à la dette publique ; et
- Les 80 pays restants (68 %) n'incluent qu'une seule ou aucune des estimations clés liées à la dette dans leur PBS.¹³

Questions pour la réflexion sur le PBS dans l'étape de formulation :

- Le PBS et la documentation qui l'accompagne sont-ils examinés par une ou plusieurs commissions ?
- Le BPB ou d'autres experts fournissent-ils une analyse du PBS et des prévisions macroéconomiques qui l'accompagnent ?
- Le parlement consulte-t-il les membres du pouvoir exécutif, des experts extérieurs, des groupes d'entreprises, des offices centrales de la statistique (OSC) et des membres du public en ce qui concerne le PBS ?
- Le PBS fournit-il des informations sur les niveaux de la dette publique, tel que recommandé par l'EBO ?

2.1.1.b Proposition de budget exécutif et points d'entrée de l'EBP

Une fois que le pouvoir exécutif soumet au parlement l'EBP et la documentation qui l'accompagne, ils sont généralement examinés et revus par une ou plusieurs commissions. Un rôle central est souvent joué par la commission du budget ou des finances [telle que la commission des crédits et du budget (BAC) du Kenya] qui peut soit réaliser la majorité de l'examen budgétaire, soit coordonner les examens respectifs des autres commissions. Une commission budgétaire ou des finances est généralement la première à examiner la documentation budgétaire et à remettre en question les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes contenues dans le budget.

Le bureau parlementaire du budget (BPB) peut jouer un rôle de soutien dans l'analyse des hypothèses macroéconomiques contenues dans l'EBP.

L'encadré 4 représente les principaux points d'entrée relatifs à l'analyse minutieuse de la dette publique effectuée par le parlement dans le cadre de l'EBP.

¹² International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (Washington, D.C.: International Budget Partnership, avril 2019). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

¹³ Ibid.

Encadré 4 : Points d'entrée relatifs à l'EBP

L'examen parlementaire de l'EBP est un point fort de l'année budgétaire, et les députés peuvent saisir cette occasion pour poser des questions et faire des déclarations quant à l'impact des propositions budgétaires sur le niveau d'endettement global du pays et la composition du portefeuille de la dette.

Lorsque le budget est examiné par une ou plusieurs commissions parlementaires, des questions peuvent être soulevées sur les implications en termes de dette de l'EBP et des documents associés. En fonction des limites de temps imposées aux commissions, le BPB et/ou des experts externes peuvent être invités à apporter leur témoignage.

Questions pour la réflexion sur l'EBP dans l'étape d'approbation :

- Le EBP et la documentation qui l'accompagne sont-ils examinés par une ou plusieurs commissions ?
- Le BPB ou d'autres experts fournissent-ils une analyse de l'EBP et des prévisions macroéconomiques qui l'accompagnent ?
- Le parlement consulte-t-il les membres du pouvoir exécutif, des experts extérieurs, des groupes d'entreprises, des offices centrales de la statistique (OSC) et des membres du public en ce qui concerne le EBP ?
- Le EBP fournit-il des informations sur les niveaux de la dette publique, tel que recommandé par l'EBO ?

2.1.2 Étude de cas : L'étape de formulation du budget au Kenya

La commission des crédits et du budget du Kenya travaille en étroite collaboration avec son BPB pour mettre en évidence et soulever les sujets de préoccupation relatifs à la dette publique ainsi que pour émettre des recommandations, y compris :

Conformément à la loi sur la gestion des finances publiques du Kenya, le MdF joue un rôle clé dans la préparation et la présentation de la déclaration de politique budgétaire au parlement avant le 15 février de chaque année. Le Trésor public est légalement tenu de soumettre au parlement la déclaration de politique budgétaire, telle qu'approuvée par le cabinet, avant le 15 février de chaque année.¹⁴

- « Loi sur la gestion des finances publiques du Kenya », 2012

- Orienter vers une augmentation des emprunts intérieurs ;
- Avertir publiquement des risques de vulnérabilité de la dette en raison du ratio élevé du service de la dette ;
- Mettre l'accent sur l'amélioration des pratiques de comptabilisation de la charge permanente de la dette ;
- Demander à l'assemblée nationale de prendre note du niveau des garanties de la dette dans le stock national de la dette.
- Demander au Trésor public de fournir des informations sur une base trimestrielle, en mentionnant les prêts contractés par le gouvernement ; et
- Demander « au gouvernement de transmettre au parlement un cadre d'emprunt et de remboursement de la dette viable et bien évalué » qui « apportera des certitudes sur l'évolution prévue de la dette publique, ce qui renforcera les mesures et les stratégies de remboursement de la dette et ... assurera la viabilité de la dette publique ».¹⁵

14 Kenya National Assembly, *Public Finance Management Act, No. 18 of 2012* (National Council for Law Reporting (Kenya), 2012), <http://www.kenyalaw.org:8181/exist/rest/db/kenyalex/Kenya/Legislation/English/Acts%20and%20Regulations/P/Public%20Finance%20Management%20Act%20Cap.%20412C%20-%20No.%2018%20of%202012/docs/PublicFinanceManagementAct18of2012.pdf>.

15 Assemblée nationale du Kenya, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2020).

2.2 Ex Ante II : Contrôle technique de la dette publique

De même, il est important que le parlement entreprenne une analyse technique minutieuse des informations spécifiques relatives à la dette publique, notamment :

- De la composition de la dette publique ;
- Du niveau total de la dette publique ; et
- Des plans du gouvernement concernant la gestion et le service de la dette.

Ceci est expliqué de manière plus détaillée avec l'étude du rôle du parlement dans la révision du SDMT.

2.2.1 Stratégie de la dette à moyen terme

Une bonne pratique consiste à ce que le gouvernement soit tenu de rédiger et de déposer une stratégie qui définit le cadre à moyen terme de la manière dont le gouvernement atteindra ses objectifs de gestion de la dette. La SDMT doit être mise à jour ou révisée régulièrement. La révision régulière de la stratégie rehausse le profil des activités et des objectifs de gestion de la dette, empêche les changements ponctuels et fréquents et assure la transparence.¹⁶

La stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) structure « la manière dont le gouvernement entend mettre en œuvre son approche de la gestion de la dette à moyen terme pour atteindre la composition souhaitée » de son portefeuille de dette, ce qui reflète ses préférences en matière de coûts et de risques.¹⁷

L'examen de la SDMT peut donner aux parlementaires l'occasion de poser des questions sur les risques clés du portefeuille souverain, tels que :

- Le ratio dette extérieure / dette intérieure ;
- Le ratio dette à court terme / dette à long terme ; et
- Le montant de la dette libellée en devises étrangères.

Ces questions peuvent soutenir l'analyse minutieuse technique de la dette par le parlement pendant les étapes ex ante du cycle budgétaire. L'encadré 5 met en évidence un point d'entrée relatif à la stratégie de la dette à moyen terme dans le cadre de laquelle ces questions peuvent être soulevées.

Encadré 5 : Points d'entrée relatifs à la stratégie de la dette à moyen terme

Une commission parlementaire peut examiner la SDMT pour examiner attentivement les principaux risques de portefeuille associés à la SDMT et pour documenter toute préoccupation, comme un taux élevé de dette extérieure ou de dette à court terme.

16 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

17 John Panzer, Mark Roland Thomas, Axel Peuker, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology*, (Banque mondiale, 2015), <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

2.2.2 Étude de cas : L'étape d'approbation du budget en Afrique du Sud

Selon l'enquête sur le budget ouvert (EBO) de 2019, l'Afrique du Sud respecte les bonnes pratiques recommandées par l'EBO en matière de transparence de la dette lors de l'étape d'approbation en ce qui concerne les rapports sur la dette publique (voir Tableau 2).

En juin 2021, le *projet de loi sur les crédits* de l'Afrique du Sud a été soumis au Comité spécial des crédits (SCoA), un comité de la Chambre haute, en vue de son adoption. Les débats du SCoA et le témoignage du BPB sur le thème du projet de loi de finances prouvent la manière dont le parlement peut soulever des sujets de préoccupation sur la dette publique par le biais de l'examen de l'EBP. Les questions soulevées dans le SCoA incluent les suivantes :

- **Les renflouements d'entreprises publiques :** Lors d'une enquête de la commission, le SCoA a interrogé les représentants du Trésor public sur les renflouements continus des entreprises publiques et les représentants du Trésor public ont déclaré qu'« il est très probable que les entreprises publiques aient continuellement besoin d'un renflouement à l'avenir en raison de la situation historique des entreprises publiques qui a été exacerbée par la pandémie de COVID-19. Les entreprises publiques bénéficient de garanties gouvernementales sur les fonds destinés au service de la dette, mais le gouvernement n'accorde pas de fonds aux entreprises publiques pour l'expansion de leurs infrastructures ou pour des projets de développement dans la plupart de ces renflouements ». Les membres de la commission ont objecté le fait que « le budget des entreprises publiques ne passe pas par le processus budgétaire et compromet l'intégrité du parlement dans le processus budgétaire, étant donné que les membres se demandent pourquoi les entreprises publiques doivent être prioritaires, alors que les entreprises publiques n'honorent pas leurs dettes et comptent sur l'État pour payer la dette garantie ».
- **Assainissement budgétaire :** Dans une présentation au SCoA, le BPB a annoncé que « la poursuite de l'assainissement budgétaire va probablement poursuivre la tendance pluriannuelle à ne pas atteindre les objectifs de réduction de la dette à plusieurs reprises » pour trois raisons principales : (1) « La croissance est nécessaire à la réduction des niveaux de la dette par rapport au PIB » ; (2) « L'assainissement budgétaire a freiné l'activité économique et la croissance » et (3) « L'interruption prématurée de l'aide COVID-19 aux ménages et aux petites entreprises pourrait avoir un impact négatif sur la croissance à long terme et les recettes publiques ».
- **Engagements conditionnels et dette garantie :** Le BPB a signalé que « la mauvaise gestion financière des gouvernements locaux et des entités gouvernementales peut engendrer davantage de dépenses pour maintenir le gouvernement local et pour les engagements conditionnels », notant spécifiquement que « les entreprises publiques et les entités gouvernementales disposant d'une dette garantie peuvent continuer à avoir des problèmes de gouvernance et une mauvaise gestion qui affecte négativement la performance ».

2.2.3 Types d'informations sur la dette publique

Selon l'enquête sur le budget ouvert, l'EBP et toute documentation à l'appui sur le budget doivent fournir quatre types d'informations sur la dette publique. Voir Tableau 2 ci-dessous.¹⁸

18 International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (International Budget Partnership, avril 2019). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

Tableau 2 :

Les quatre types d'information sur la dette publique (étape d'approbation)

Catégorie	Notes explicatives
Des estimations liées aux emprunts et à la dette du gouvernement ;	- Le montant des nouveaux emprunts nets nécessaires au cours de l'année budgétaire à venir ; - La charge totale de la dette du gouvernement central à la fin de l'année budgétaire ; et - Les paiements d'intérêts sur l'encours de la dette pour l'année budgétaire.
Des informations sur la composition de la dette en cours totale à la fin de l'année budgétaire ;	- Les taux d'intérêt sur la dette ; - Le profil d'échéance de la dette ; et - Si la dette est intérieure ou extérieure.
Des informations sur la dette de l'année précédente ; et	Examine si des informations « essentielles » sont fournies sur les emprunts et la dette publique, y compris leur composition, pour l'année précédant l'année budgétaire. Les informations « essentielles » englobent : - La dette totale en cours à la fin de l'année budgétaire - 1 ; - Le montant du nouvel emprunt net nécessaire pendant l'année budgétaire - 1 ; - Les paiements d'intérêt sur la dette ; - Les taux d'intérêt sur les instruments de la dette ; - Le profil d'échéance de la dette ; et - Le fait de savoir s'il s'agit d'une dette intérieure ou extérieure.
Le résultat réel de la dette.	L'année la plus récente présentée pour laquelle les chiffres de la dette reflètent les résultats réels est généralement l'année budgétaire -2.

2.3 Étape d'exécution

La responsabilité législative et le contrôle du pouvoir exécutif pendant le processus d'élaboration du budget se poursuivent une fois que le parlement a approuvé le budget. Un point d'entrée important pour l'analyse minutieuse réalisée par le parlement dans l'étape d'exécution est l'examen semestriel (MYR). Selon les bonnes pratiques, le MYR devrait rendre compte de l'exécution du budget au cours des six premiers mois de l'année budgétaire. Ce qu'est le MYR :

« Un document très important permettant de suivre l'évolution du budget au cours de l'année budgétaire. Ce rapport doit fournir une mise à jour complète de l'exécution du budget ; il doit également divulguer l'impact de toute modification des hypothèses macroéconomiques et de toute décision du gouvernement, ou encore de autre circonstance qui aurait un impact significatif sur le budget pour le reste de l'année. »¹⁹

Le MYR doit inclure des estimations mises à jour des emprunts et de la dette publique, y compris leur composition, pour l'année budgétaire en cours. L'examen parlementaire du MYR peut aider à déterminer si le gouvernement atteint ses objectifs en matière de dette pour l'année budgétaire. Les points d'entrée pour les députés sont énumérés ci-dessous dans l'encadré 6.

19 Pamela Gomez, Joel Friedman et Isaac Shapiro, « Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 5, no. 1 (2005): 7-36, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/opening-budgets-to-public-understanding-and-debate_budget-5-5l9n6d3tkh5l#page1.

Encadré 6 : Points d'entrée pour le parlement relatifs au MYR

Le parlement peut examiner le MYR et les commissions parlementaires peuvent organiser des auditions pour comparer les niveaux de dépenses et de recettes prévus aux chiffres réels à mi-parcours de l'année budgétaire.

Les députés peuvent poser des questions sur l'actualisation des estimations du gouvernement en ce qui concerne le niveau et la composition de la dette au cours de l'année.

Le contrôle parlementaire de la dette publique n'est pas si répandu pendant l'étape d'exécution, et le MYR est un point d'entrée sous-utilisé dans le contrôle parlementaire du budget. Selon l'EBO 2019, 85 % des 117 pays ayant répondu présentent un MYR qui n'inclut pas d'informations sur les différences entre les estimations initiales et mises à jour des dépenses, des recettes et de la dette publiques, ou ne présentent pas de MYR contenant des estimations mises à jour des emprunts et de la dette.²⁰ Ceci permet au parlement de contrôler si la dette et les déficits augmentent ou ne diminuent pas de la manière prévue par l'exécutif dans le budget adopté.

Questions pour la réflexion sur l'étape d'exécution et le MYR :

- Le MYR rend-il compte de l'exécution du budget au cours des six premiers mois de l'année budgétaire ?
- Le MYR révèle-t-il des changements dans les hypothèses macroéconomiques (qui pourraient nécessiter des réductions budgétaires en cours d'année pour éviter d'augmenter les déficits) ?
- Le MYR contient-il des estimations mises à jour des emprunts et de la dette publique, y compris de leur composition ?

2.4 Contrôle ex post

2.4.1 Rôle du CCP (ou d'une commission similaire)

Le CCP, la commission de contrôle prééminente du parlement, exerce souvent ce rôle de contrôle ex post. Les CCP sont particulièrement répandus dans les pays ayant des systèmes parlementaires de type Westminster. Toutefois, plusieurs pays non membres de Westminster disposent de commissions remplissant des fonctions similaires, notamment l'Afghanistan, le Bhoutan, l'Éthiopie, le Maroc, le Népal, la Thaïlande, la Tunisie et le Rwanda.²¹ Dans d'autres pays où il n'existe pas de commission spécifique dédiée au contrôle ex post, la commission du budget et des finances assume souvent ce rôle de contrôle, notamment en examinant les rapports d'audit.

De manière générale, le CCP examine les rapports de l'ISC dont le centre d'intérêt est de savoir si :

- Les états financiers sont présentés de manière impartiale et en conformité avec les normes internationales (audit financier) ;
- Le gouvernement a collecté ou dépensé les sommes autorisées à des fins prévues par le parlement (audit de la conformité ou du caractère réglementaire) ; et
- Le gouvernement a dépensé les fonds en tenant compte de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité (audit des résultats ou de l'optimisation des ressources).

²⁰ International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (International Budget Partnership, avril 2019). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

²¹ Geoff Dubrow, *A Critical Review of Public Accounts Committees* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/critical-review-public-accounts-committees>.

Les étapes d'une enquête du CCP sur un rapport de l'ISC relatif à la dette publique et/ou à la gestion de la dette publique sont présentées à la Figure 8. Des exemples de questions qui peuvent être posées par le CCP lors d'une audition sur un rapport d'une ISC relatif à la gestion de la dette sont présentés dans le Tableau 3.

Figure 8 : Exemple de flux de travail de CCP relatifs à la gestion de la dette

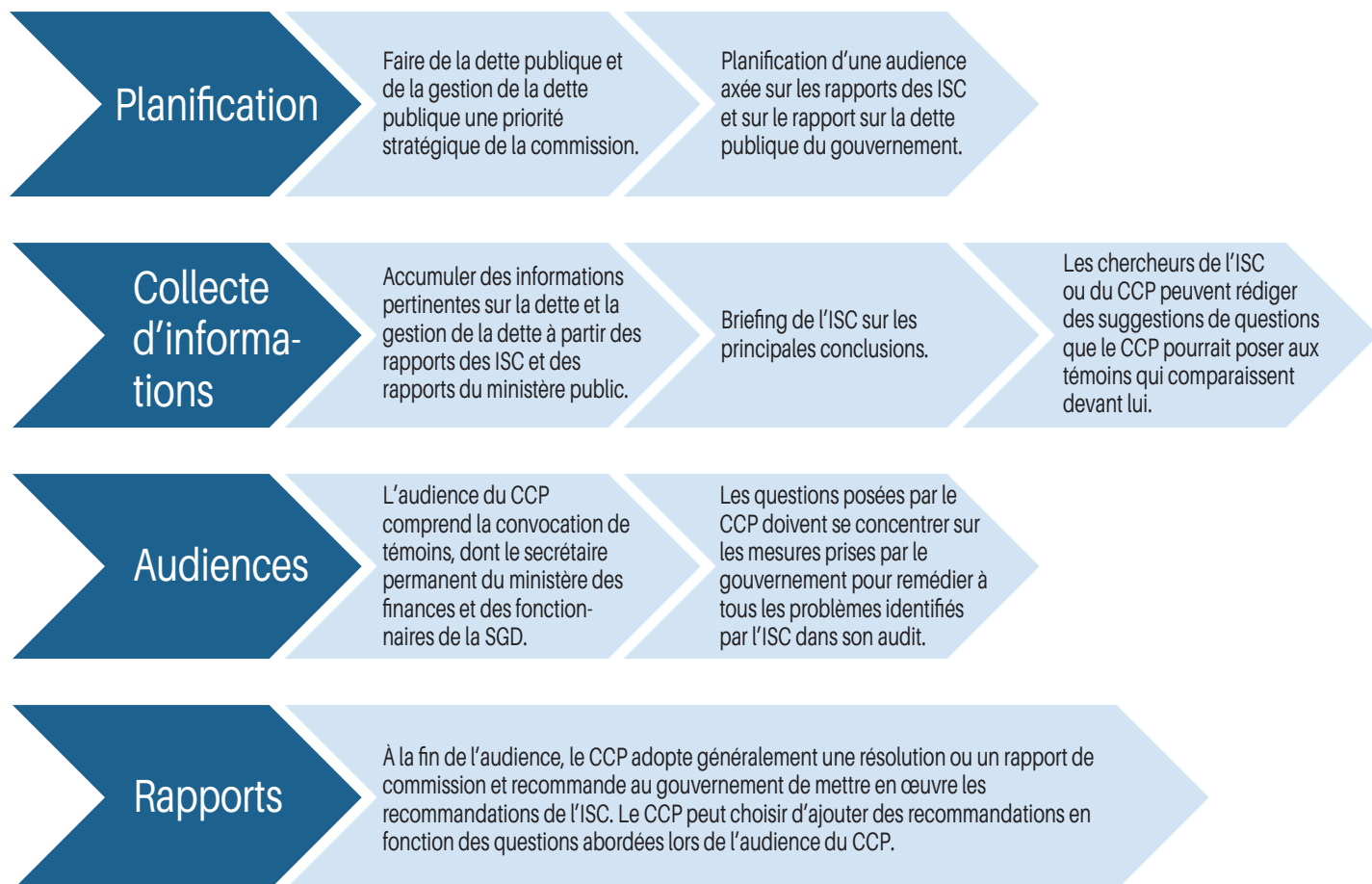


Tableau 3 : Exemples de questions du comité des comptes publics relatives à l'audit de gestion de la dette (conformité ou performance)

Domaine d'intérêt relatif à la gestion de la dette	Exemple de conclusion d'un audit de l'ISC	Exemples de questions du CCP
Les activités du gouvernement relatives au service de la dette	Le processus, le budget et les calendriers du service de la dette n'ont pas été respectés de la manière requise par les lois, les règlements et les accords pertinents.	De quelle manière le gouvernement traite-t-il les divergences entre les rapports de facturation et le calendrier des dettes du SGD ? Le personnel du SGD a-t-il identifié les raisons des paiements insuffisants/excessifs signalés par les créanciers ? Quelle est la mesure prise pour rectifier cette situation à l'avenir ? Quelle est la mesure prise pour s'assurer que les futurs arriérés de paiement sont traités ?
Les activités du gouvernement relatives à l'emprunt	L'absence d'un plan d'emprunt documenté compromet les efforts du gouvernement en matière de gestion de la dette.	Quelle est la mesure prise par le gouvernement pour élaborer un plan d'emprunt ? De quelle manière le plan d'emprunt sera-t-il coordonné avec l'autorité monétaire (banque centrale) ? Les responsables de la gestion de la dette prévoient-ils de rédiger un rapport sur la mise en œuvre des plans d'emprunt ? Quel est le calendrier de mise en œuvre ?

2.4.1.a Examen du rapport annuel sur la dette

Il est fréquent que le gouvernement prépare un rapport annuel distinct sur la dette ou qu'il inclut un rapport sur la dette dans son rapport financier annuel. Selon la méthodologie d'évaluation des résultats de la gestion de la dette (DeMPA) de la Banque mondiale, le rapport doit inclure une évaluation des opérations de gestion de la dette – y compris les emprunts, les opérations de gestion du passif telles que les échanges de dette et les garanties de prêt accordées. Le rapport doit contenir des informations suffisantes pour permettre au parlement « d'évaluer dans quelle mesure les opérations de gestion de la dette – y compris les nouveaux emprunts et les transactions liées à la dette – ont permis d'atteindre les objectifs (de gestion de la dette). »²²

Il existe plusieurs points d'entrée importants pour que le comité des comptes publics (ou un organe similaire) s'engage dans les questions relatives à la dette publique. Ces éléments sont récapitulés dans l'encadré 7.

Encadré 7 : Points d'entrée pour le CCP (ou pour une commission similaire)

- Les CCP peuvent examiner les audits de résultats produits par les ISC sur des questions liées à la dette publique et émettre leurs propres recommandations substantielles.
- Les CCP peuvent étudier le plan d'emprunt annuel du gouvernement et les chiffres de la dette contenus dans les états financiers vérifiés.
- Lorsque des calendriers ou des plans sont présentés par le gouvernement sur des questions relatives à la dette, le CCP peut demander des mises à jour sur l'état d'avancement.
- Les CCP peuvent demander aux ministères et aux autres unités gouvernementales des mises à jour sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations relatives à la dette formulées dans les rapports précédents des ISC ou des CCP et tenir des audiences pour examiner l'avancement.

22 John Panzer, Mark Roland Thomas, Axel Peuker, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology* (Banque mondiale, 2015), <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

Le rapport annuel sur la dette doit être présenté au parlement, comme cela est actuellement le cas dans 14 des 66 pays qui ont effectué une évaluation nationale des PEFA, dont le Ghana,²⁴ la Guyane, l'Éthiopie,²⁵ l'Albanie, le Bangladesh et le Kenya.²⁶

Dans les Caraïbes, huit pays préparent un rapport annuel sur la dette, mais seuls sept le soumettent au parlement et le publient.²⁷

— Michele Robinson « *Debt Transparency and Data Quality in the Caribbean* »

2.4.2 Étude de cas sur le CCP : Zimbabwe

Le contrôle ex post est une étape clé de l'analyse minutieuse par le parlement dans le cycle budgétaire ; un acteur clé de cette étape est souvent le CCP. Au Zimbabwe, le rôle de contrôle du parlement en général et celui du CCP en particulier sont ancrés dans la constitution. L'article 299 (1) stipule que : « Le parlement doit contrôler et superviser les dépenses de l'État, ainsi que celles de toutes les commissions, institutions et agences du gouvernement à tous les niveaux, y compris les organes statutaires, les entités contrôlées par le gouvernement, les conseils provinciaux et métropolitains et les autorités locales, afin de garantir que :

- (a) toutes les recettes sont comptabilisées ;
- (b) toutes les dépenses ont été correctement engagées ; et
- (c) les limites et conditions éventuelles applicables aux crédits ont été respectées. »

Un rapport de juillet 2019 du CCP zimbabwéen intitulé « Rapport sur les questions de conformité pour le ministère des finances et du développement économique (MOFED) se basait sur les rapports de l'auditeur général et sur les témoignages de responsables clés du MOFED. Le rapport a souligné un grand nombre de domaines clés de non-conformité du MOFED relatifs à la dette publique.²⁸

23 Comme rapporté dans les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière depuis 2016.

24 « Finance Ministry Releases 2019 Activity Calendar », Ghana Web, 15 février 2019, <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/business/Finance-Ministry-releases-2019-activity-calendar-723532>.

25 Ministère des finances (Éthiopie), *Annual Public Sector Debt Portfolio Report for the Year 2017/18* (Gouvernement d'Éthiopie, 2018), http://197.156.84.34/media/filer_public/9b/be/9bbe7ef7-4140-420c-9c75-53cc43034e80/revised_ethiopias_2018_dpr_final.pdf

26 The National Treasury (Kenya), *Annual Public Debt Management Report 2016/17* (République du Kenya, juin 2017), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2019-05/ANNUAL%20PUBLIC%20DEBT%20REPORT%202016-2017.pdf>.

27 Michele Robinson, « Debt Transparency and Data Quality in the Caribbean », *Small States Matters* 2021, no. 2 (2021): 1-24, <https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/inline/Debt%20Transparency%20and%20Data%20Quality%20in%20the%20Caribbean.pdf>

28 Selon le rapport du CCP, « le comité a étudié le rapport d'audit 2016 de l'auditeur général, puis le rapport de suivi sur les recommandations formulées dans les rapports de l'auditeur général de 2016 sur les crédits et les comptes de fonds et sur les entreprises publiques et les organismes paragouvernementaux. Le comité s'est également penché sur les rapports 2017 sur les crédits et les comptes de fonds, les entreprises publiques et les autorités locales. » Voir : Public Accounts Committee (Zimbabwe), *First Report of the Public Accounts Committee on Compliance Issues for the Ministry of Finance and Economic Development* (Parlement du Zimbabwe, juillet 2019), https://www.veritaszim.net/sites/veritas_d/files/Public%20Accounts%20Committee%20-%20Ministry%20of%20Finance%20Compliance%20Issues%20Report%2018%20July%202019.pdf.

La commission a dénoncé « l'enracinement d'une culture de la non-conformité par les fonctionnaires du ministère des Finances et du Développement économique, et à vrai dire par d'autres ministères du gouvernement », ainsi que « la violation délibérée et volontaire de la loi et, dans d'autres cas, ... l'ignorance totale de la loi et la négligence ou l'indifférence ».²⁸

—*Public Accounts Committee (Zimbabwe), First Report of the Public Accounts Committee on Compliance Issues for the Ministry of Finance and Economic Development, Parlement du Zimbabwe*

Toutefois, le comité a été « encouragé par l'engagement permanent du secrétaire à revoir les processus, les systèmes et les personnes du ministère, dans le but de déterminer les causes des dysfonctionnements du ministère et de mettre en œuvre des mesures correctives ».

Certaines des principales conclusions et recommandations relatives à la non-conformité à la loi sur la gestion de la dette publique de 2015 (loi PDMA) qui ont été relevées dans le rapport des CCP sont exposées ci-dessous :

- **Rapports sur la dette publique**

- Conclusion : Non-respect de la constitution car « le ministre des finances et du développement économique n'a pas présenté au parlement un rapport sur les emprunts contractés et sur les garanties émises par l'État ainsi qu'un rapport complet sur la dette publique ».
- Recommandation : Le rapport demandait au ministre des finances et du développement économique de présenter le rapport sur les résultats des prêts et des garanties.

- **Limites d'emprunt fixées par le parlement**

- Conclusion : Non-conformité avec la loi PDMA car « les limites des emprunts du gouvernement n'ont pas été fixées par l'assemblée nationale, ni par résolution, ni par une disposition dans un projet de loi de finances ».
- Recommandation : Le rapport appelait le ministre des finances et du développement économique à se conformer aux lois du Zimbabwe et à introduire des limites d'emprunt soumises à un vote à l'assemblée nationale.

- **Approbation des garanties par le parlement**

- Conclusion : Non-conformité avec la loi PDMA car « le ministre des finances et du développement économique a omis de proposer l'ensemble des montants à garantir et de les faire approuver par l'assemblée nationale ».
- Recommandation : Le rapport demandait au ministre des finances et du développement économique de proposer une limite pour les garanties à présenter à l'assemblée nationale.

29 Public Accounts Committee (Zimbabwe), First Report of the Public Accounts Committee on Compliance Issues for the Ministry of Finance and Economic Development (Parlement du Zimbabwe, juillet 2019), https://www.veritaszim.net/sites/veritas_d/files/Public%20Accounts%20Committee%20-%20Ministry%20of%20Finance%20Compliance%20Issues%20Report%2018%20July%202019.pdf.

- **Rapports sur les garanties**

- Conclusion : Non-conformité avec la loi PDMA car « le ministre des finances et du développement économique n'a pas déposé devant l'assemblée nationale les déclarations relatives aux garanties » dans le délai défini par la loi. Le rapport a également identifié une non-conformité sur ce sujet car « le ministre des finances et du développement économique a omis de lister et de présenter à l'assemblée nationale des rapports mensuels, trimestriels et annuels sur les prêts et les garanties. »
- Recommandation : Le rapport demandait au ministre des finances et du développement économique de satisfaire aux exigences légales pour les rapports à remettre au parlement.

- **Ratification des prêts par le parlement**

- Conclusion : Le rapport a identifié une non-conformité avec la constitution et la loi PDMA parce que « le ministre des finances et du développement économique ne s'est pas assuré que tous les prêts contractés dont il est question soient soumis à une ratification par le parlement ».
- Recommandation : Le rapport demandait au ministre des finances et du développement économique de se conformer à la constitution et de présenter tous les prêts contractés en vertu de la loi PDMA à l'assemblée nationale en vue de leur ratification.³⁰

Cette étude de cas met en évidence la valeur ajoutée qu'une commission de contrôle ex post dédié (ou un comité du budget et des finances dans certains cas) peut apporter au contrôle de la dette publique et à la gestion de la dette publique. En d'autres termes, cette étude de cas démontre la manière dont les commissions parlementaires peuvent se focaliser sur des questions clés relatives à la dette publique, se concentrer sur des domaines de préoccupation particuliers et obliger le gouvernement à répondre aux préoccupations de la commission. Ceci souligne l'importance du rôle de l'ISC dans le contrôle de la capacité du gouvernement à gérer la dette et à respecter la législation en vigueur relative à la gestion de la dette. Par le biais d'un examen des rapports d'audit et d'audiences avec le personnel du MOFED, le CCP a permis de déterminer dans quelle mesure le gouvernement satisfaisait à ses propres exigences en matière de transparence de la dette (reddition de rapports sur la dette publique et les garanties), respectait les limites d'emprunt fixées par le parlement, et si le gouvernement se conformait à la loi relative à l'approbation parlementaire des garanties et des accords de prêt.

Questions pour la réflexion sur l'étape de contrôle ex post :

- Existe-t-il une commission de contrôle ex post dédiée qui surveille les niveaux de la dette publique et qui examine le rapport annuel du gouvernement sur la dette ?
- Le CCP examine-t-il les rapports ou les conclusions des audits de conformité et de résultats des ISC qui concernent la dette publique ?
- Les rapports du CCP incluent-ils des recommandations relatives à l'amélioration des pratiques de gestion de la dette publique du gouvernement ?

30 Ibid.

3. Les institutions qui soutiennent le contrôle de la dette publique

3.1 Recherche et analyse

Il existe deux types principaux d'organismes dédiés au soutien de l'analyse budgétaire et financière au sein du parlement : les institutions fiscales indépendantes et les sous-unités du parlement. Le premier type d'organisme chapeaute deux types d'institutions :

- Les conseils fiscaux se concentrent principalement sur le respect des règles budgétaires. Les conseils fiscaux ont tendance à avoir différents niveaux d'indépendance et sont souvent situés dans le pouvoir exécutif.
- Les BPB se concentrent principalement sur le soutien direct du corps législatif dans l'analyse du budget.

Pour les sous-unités du parlement, ces unités sont également réparties en deux unités :

- Un service de recherche parlementaire (PRS) peut fournir une analyse budgétaire, mais son mandat est souvent plus étendu.
- Une unité de surveillance (SU) produit des analyses et des consignes pour les comités. Cette analyse peut avoir trait au processus budgétaire. Le PRS et la SU se trouvent au sein du pouvoir législatif et ne sont pas des organes indépendants.

3.1.1 Bureaux parlementaires du budget (BPB)

Les BPB sont des « institutions publiques indépendantes ayant pour mandat d'évaluer la politique et la performance fiscales de manière critique et, dans certains cas, de fournir des conseils non partisans ». ³¹ Les BPB peuvent assumer les fonctions suivantes :

- Une analyse, un examen et une surveillance indépendants des politiques, programmes et performances budgétaires du gouvernement ;
- Élaborer ou examiner les projections macroéconomiques et/ou budgétaires ; et
- Évaluer les coûts des propositions de budget et de politiques. ³²

Sur les deux principaux types d'IFI (à savoir les BPB et les conseils fiscaux), seuls les DPB se concentrent principalement « sur l'assistance au contrôle parlementaire du budget et sur le soutien du travail de la principale commission budgétaire ». Le BPB ougandais, qui a été organisé par la loi sur le budget de 2001, a été créé principalement pour aider le parlement à comprendre la documentation fournie par le pouvoir exécutif dans le cadre du processus budgétaire. ³³

De manière générale, communiquer sur les questions financières est un défi pour les BPB car « dans la plupart des cas, ils traitent avec des parlementaires qui n'ont absolument aucune compétence technique dans ces domaines ». ³⁴

« Je pense qu'une partie du rôle des BPB dans les pays (à revenu faible ou moyen) consiste à améliorer les connaissances et la capacité des parlementaires à poser les bonnes questions. Dans une certaine mesure, une situation équitable peut ainsi être établie pour les parlementaires, afin qu'ils puissent réellement débattre avec le gouvernement et poser les bonnes questions. » ³⁵

- Mostafa Askari, économiste en chef,
Institut d'Études Fiscales et de la
Démocratie, Canada

31 Par exemple, si le gouvernement devait annoncer des changements importants à un programme majeur en dehors du cycle budgétaire régulier.

32 Bien qu'il n'existe aucune définition universelle, le coût est défini comme « la valeur monétaire des ressources (humaines, physiques et financières) consommées pour atteindre un certain objectif ». Voir : Treasury Board Secretariat (Canada), « Guide to Cost Estimating », Gouvernement du Canada, 10 juin 2019, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32600§ion=html>.

33 Bureau parlementaire du budget (Ouganda), *Manuel budgétaire révisé* (parlement ougandais, juillet 2016), https://www.e-pbo.org/web/default/files/Events/Annual%20Assemblies/2018%20Annual%20Assembly/Documents/Final_PBO%20Budget_Handbook_July_2016.pdf.

34 Mostafa Askari (économiste en chef à l'Institut d'Études Fiscales et de la Démocratie et ancien directeur adjoint du bureau parlementaire du budget, Canada), en discussion avec l'auteur, mai 2021.

35 Ibid.

3.1.2 Conseils fiscaux

L'indépendance institutionnelle varie considérablement en fonction des conseils fiscaux. Par exemple :

- Le Conseil budgétaire belge a une indépendance plus limitée, étant donné que le Conseil supérieur des Finances est officiellement présidé par le ministre des finances et dispose d'un secrétariat placé sous l'autorité du gouvernement fédéral ;
- L'office de la responsabilité du budget du Royaume-Uni est une entité indépendante juridiquement distincte qui dispose de son propre conseil de surveillance ; et
- D'un point de vue technique, le Bureau néerlandais d'analyse de la politique économique (CPB for Centraal Planbureau) est une agence relevant du ministère des affaires économiques, de l'agriculture et de l'innovation. Bien que le CPB fasse partie du pouvoir exécutif du gouvernement, il jouit d'une indépendance considérable, avec une autonomie sur son programme de travail annuel et dispose de bureaux physiquement séparés de ceux du ministère des affaires économiques.

L'adoption d'un conseil budgétaire peut être particulièrement utile pour les pays présentant un risque élevé de surendettement ou qui sont en situation de surendettement, ou pour les pays qui se sont déjà trouvés dans une telle situation et qui souhaitent veiller à leur santé financière. Toutefois, les conseils fiscaux mettent un certain temps à se constituer et à devenir efficaces du fait qu'ils doivent être mis en œuvre par l'adoption d'une nouvelle législation.

Les conseils fiscaux peuvent avoir tendance à jouer un rôle dans toutes les étapes du cycle budgétaire, et nombre d'entre eux contrôleront ex post le respect des règles budgétaires, de sorte qu'en théorie, des informations seraient disponibles pour les comités ex post tels que le CCP. Au cours de l'étape d'audit/surveillance, leur rôle tend toutefois à se limiter à l'adhésion aux règles fiscales et n'est donc pas susceptible de soutenir le CCP au-delà de l'étude de cette question particulière.

3.1.3 Services de recherche parlementaire (PRS)

Les PRS – également connus sous le nom de bibliothèques législatives ou de bureaux de recherche – peuvent apporter leur soutien aux parlementaires tout au long du cycle budgétaire. Contrairement au BPB ou au conseil fiscal, un PRS peut également fournir des services de soutien à l'information qui vont au-delà des questions financières. Cependant, l'expertise spécifique liée aux questions budgétaires peut être moindre avec cette couverture plus large.

Les PRS sont généralement structurés en tant que partie de l'infrastructure parlementaire au service du parlement. Cela risque de réduire le profil public. Si de tels services peuvent soutenir l'analyse parlementaire minutieuse en traitant l'asymétrie de l'accès à l'information entre le gouvernement et le parlement, le PRS ne sera pas aussi enclin à présenter publiquement des analyses alternatives qui contredisent les rapports sur la dette publique présentés par le gouvernement.³⁶

3.1.4 Unités de surveillance (SU)

Les unités de surveillance sont des groupes spécialisés qui fournissent des services relatifs à l'examen et à l'analyse :

- De documents financiers et économiques, y compris le budget et les comptes ; et
- Les projets de loi dans le cas des parlements britannique et australien.

Il existe également des unités de surveillance dans les parlements du Royaume-Uni, de l'Australie et de Trinité-et-Tobago, ainsi que dans les parlements subnationaux d'Écosse, d'Irlande du Nord et du Pays de Galles.

Contrairement au PRS, le personnel de l'unité de surveillance se concentre directement sur les questions financières et budgétaires, sur la base d'une expertise plus précise. Cependant, le manque d'indépendance commun aux unités de surveillance signifie que ces institutions assument fréquemment un rôle de synthèse de recherche « en coulisse ». Contrairement aux BPB, les unités de contrôle n'ont généralement pas l'indépendance codifiée qui leur permettrait d'entreprendre une analyse originale et indépendante. Au lieu de cela, le travail de l'unité de surveillance consiste plutôt à produire des synthèses et des analyses de données existantes sur demande du parlement ou d'autres institutions.

36 « About the Library », Library of Parliament (Canada), n.d., https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/About/Vision.

3.2 Caucus

En plus des soutiens institutionnels évoqués précédemment, les parlementaires peuvent faire avancer des causes particulières en formant leurs propres caucus pour attirer l'attention sur des domaines politiques défavorisés ou pour défendre des sujets de préoccupation, comme l'impact de l'austérité sur un groupe de population particulier. Les caucus peuvent comprendre des membres d'un seul ou de plusieurs partis qui se réunissent avec un intérêt commun dans un domaine politique spécifique et qui sont plus efficaces en tant qu'entités multipartites. À cette fin, les caucus multipartites peuvent aider à dépasser l'impasse partisane en traitant l'élaboration de la législation, y compris, par hypothèse, les pièces clés de la législation relative à la dette publique. Les caucus multipartites formés autour d'un sujet particulier peuvent s'associer à des OSC partageant la même vision pour élaborer des politiques ou discuter des options permettant de résoudre des problèmes particuliers.

Les caucus unipartites ont également une série de rôles importants à jouer. Le caucus du parti gouvernemental peut contrôler méticuleusement les initiatives ou les textes de loi majeurs avant leur présentation au législateur. Les caucus des partis d'opposition peuvent servir d'organe dans lesquels les parlementaires discutent des alternatives politiques sur des sujets relatifs à la gestion financière et à la dette publique, lancent des appels formels à l'action au gouvernement en ce qui concerne les ancrages fiscaux ou les garde-fous, ou demandent au BPB des informations spécifiques sur la dette. Tout comme les caucus multipartites, les caucus unipartites peuvent se concerter avec des OSC sympathisantes pour alimenter leurs discussions.

Encadré 8 : Caucus des femmes

À l'international, les exemples les plus marquants de caucus parlementaires sont les caucus de femmes. Les caucus de femmes se sont développés dans le monde entier, au fil de l'expansion de la représentation des femmes au parlement. Étant donné que les femmes sont souvent particulièrement vulnérables aux effets négatifs des mesures d'austérité adoptées en réponse à des niveaux élevés de dette publique, les caucus de femmes peuvent s'intéresser de près aux questions relatives à la dette publique. Un exemple de caucus de femmes multipartite impliqué dans le processus budgétaire est issu de Namibie, où l'analyse du budget est la première fonction du caucus de femmes. Les caucus unipartites peuvent également jouer un rôle, comme l'atteste la pratique canadienne pendant le mandat de Jean Chrétien, premier ministre du Canada, où le ministre des finances rencontrait le caucus des femmes du parti au pouvoir pendant l'étape de formulation.

Sources : Claire McLoughlin et Seema Khan, *Helpdesk Research Report: Cross-Party Caucuses* (Governance and Social Development Resource Centre, 8 mai 2009), <http://gsdrc.org/docs/open/hd593.pdf>; Juan Pablo Bohoslavsky, *Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social, and Cultural Rights* (Conseil des droits de l'homme des Nations unies, juillet 2018), <https://digitallibrary.un.org/record/3823559?ln=en>, pages 8-13; Julie Ballington, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments* (Inter-Parliamentary Union, 2008), <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/equality-in-politics-survey-women-and-men-in-parliaments>; Jackie Steele, « The Liberal Women's Caucus, » *Canadian Parliamentary Review* 25, n° 2 (2002): 13-19, http://www.revparl.ca/25/2/25n2_02e_Steele.pdf.

4. Comprendre le rôle du pouvoir exécutif dans la gestion de la dette publique

L'objectif de cette section est d'expliquer les mécanismes gouvernementaux en matière de gestion de la dette publique, du fait qu'il est essentiel que les parlementaires comprennent la manière dont fonctionne le processus de gestion de la dette afin d'assurer un contrôle efficace. Toutefois, tandis que l'exécution du budget relève de la compétence du pouvoir exécutif, il est primordial que les parlementaires comprennent à la fois les dispositifs de gouvernance de la fonction de gestion de la dette et les risques et conséquences d'une mauvaise gestion de la dette. Cette vision permettra au parlement d'exercer un contrôle ex post plus efficace.

Les multiples crises du marché de la dette ont mis en évidence l'importance de bonnes pratiques de gestion de la dette. Avec une gestion prudente du risque et du coût du service de la dette, les gouvernements peuvent exercer un meilleur contrôle sur le taux de croissance de la dette publique. Les gouvernements qui exercent un contrôle sur la dynamique de la dette publique sont avantagés pour assurer la viabilité fondamentale de la dette, tout en étant capables d'en assurer le service même dans des circonstances économiques défavorables.

Avant d'aborder les fonctions spécifiques du pouvoir exécutif, il est important de prendre en compte deux concepts directeurs pour l'organisation de cet organe. Si le parlement doit assurer une surveillance efficace des actions du pouvoir exécutif, les parlementaires doivent comprendre dans un premier temps les principes et les fonctions clés du pouvoir exécutif. Un élément à prendre en compte sur le plan organisationnel est la séparation de la politique et de l'administration : elle permet d'atténuer le risque de corruption du pouvoir exécutif en garantissant que l'administration et les processus de gestion de la dette sont protégés de toute influence politique induite. Un deuxième principe organisationnel est l'unification de la structure de gestion de la dette : elle réduit la duplication des efforts et la fragmentation de la structure de gestion. Les sous-sections ci-dessous abordent ces questions de manière plus détaillée.

4.1 Séparation de la politique et de l'administration

La séparation de la politique et de l'administration consiste à retirer la prise de décision politique de certains aspects du processus de gestion de la dette. Le ministère des finances – généralement avec l'aide d'un SGD – et la banque centrale apportent leur soutien et leurs conseils au ministre des finances sur les questions relatives à la dette. Les fonctionnaires du ministère assurent la conception, l'exécution et la coordination d'une stratégie de gestion de la dette et des décisions politiques. Une administration efficace et efficiente constitue l'épine dorsale des opérations du ministère : les capacités des employés et la structure de gestion du ministère sont des facteurs significatifs pour les performances du ministère et pour sa capacité à prendre des décisions éclairées en matière de politique budgétaire.³⁷

Il est important « de s'assurer que la politique est définie par les politiciens puisqu'ils fixent les paramètres et décideront du montant de la dette qu'ils veulent accumuler ». Les politiciens prennent également des décisions importantes qui influent sur « l'impact de cette dette sur des choses comme les impôts et les programmes de dépenses publiques ».

En même temps, il est également important que les personnes chargées de mettre en œuvre cette politique la mettent en œuvre de la manière la plus efficace possible afin de ... minimiser le coût de la dette publique ... et du financement public. Ceci « garantira également le fait que l'exposition aux risques pouvant résulter des variations des taux de change ou des taux d'intérêt est maintenue à un niveau minimal. ».

Par conséquent, il est essentiel « d'avoir cette séparation pour s'assurer que les professionnels mettent en œuvre la politique et ensuite ... pour s'assurer que les politiciens n'interfèrent pas avec les décisions prises par les fonctionnaires ». ³⁸

— Michele Robinson

37 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (London: Westminster Foundation for Democracy, juin 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

38 Michele Robinson (consultant indépendant en gestion de la dette), en discussion avec l'auteur, mai 2021.

4.2 Structure unifiée de la gestion de la dette

En ce qui concerne les dispositifs de gouvernance de la fonction de gestion de la dette, la bonne pratique recommandée est que le gouvernement désigne une entité principale de gestion de la dette qui est chargée de réaliser tous les emprunts et toutes les opérations relatives à la dette. Cette entité se trouve généralement au sein du ministère des finances. Dans le cadre de cette pratique, d'autres organismes, comme la banque centrale, peuvent mener des activités de gestion de la dette (c'est-à-dire des adjudications de titres publics sur un marché national).

Toutefois, il est reconnu que certains pays – notamment les pays à revenu faible ou moyen – peuvent disposer d'une « structure de gestion fragmentée ». Par exemple, « dans certains pays, une entité est chargée des emprunts extérieurs concessionnels, une deuxième entité des emprunts extérieurs accordés à des conditions commerciales, une troisième entité des emprunts intérieurs contractés auprès d'investisseurs institutionnels, une quatrième entité des emprunts auprès du secteur de détail intérieur, et ainsi de suite ».³⁹

De manière générale, une structure de gestion fragmentée est considérée comme moins efficace et moins encline à gérer les risques du portefeuille global de la dette. Par exemple, selon un rapport de la Banque de développement des Caraïbes, « la gestion effective de la dette dans certains territoires réside dans différents bureaux et, dans la mesure où des limites quantitatives et d'autres contraintes sont énoncées dans la législation, la responsabilité et l'obligation de reddition des comptes ne sont pas claires ».⁴⁰

4.3 Fonctions exécutives clés

Trois des principales fonctions du gouvernement en matière de gestion de la dette sont les suivantes :

- Enregistrement et reddition de rapports sur la dette et les garanties de la dette ;
- Approbation de la dette et des garanties de la dette ; et
- Élaboration et publication d'une stratégie de gestion de la dette.⁴¹

Chacune des fonctions clés est expliquée de manière plus détaillée ci-dessous, avec une référence au nombre actuel de pays qui respectent les pratiques recommandées par le cadre PEFA. Il est intéressant de noter que l'implication du législateur dans la gestion de la dette publique est prescrite comme bonne pratique dans deux des trois fonctions clés présentées ci-dessous.

4.3.1 Enregistrement de la dette et des garanties et reddition de rapports à ces sujets

- **Explication de la fonction :** « Un système qui permet de suivre et de rendre compte régulièrement des principales caractéristiques du portefeuille de la dette est essentiel pour assurer l'intégrité des données et une gestion efficace, comme par exemple la budgétisation précise du service de la dette, les paiements du service de la dette effectués en temps voulu et la garantie de roulements de la dette bien planifiés. Des rapports rendus régulièrement permettent au gouvernement de suivre la mise en œuvre de sa stratégie de gestion de la dette et de remédier à tout écart éventuel. »⁴²
- **Pratique recommandée 1 :** Les registres de la dette intérieure et extérieure et de la dette garantie sont complets, précis, mis à jour et rapprochés mensuellement.
- **Pratique recommandée 2 :** Des rapports de gestion et de statistiques complets qui couvrent le service de la dette, le stock et les opérations sont produits au moins à une fréquence trimestrielle.

Trente-trois des 110 pays ont respecté les bonnes pratiques recommandées par le PEFA dans cette dimension.

39 John Panzer, Mark Roland Thomas, Axel Peuker, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology* (Banque mondiale, 2015), <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

40 Damien King, Christine Clarke, Brian Francis, et al., *Public Sector Debt in the Caribbean: An Agenda for Reduction and Sustainability* (Caribbean Development Bank, avril 2013), <https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/thematic-papers/study-public-sector-debt-caribbean-agenda-reduction-and-sustainability>.

41 Sur la base des critères décrits dans le cadre d'évaluation plus large Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA) pour la gestion des finances publiques. La gestion de la dette est le treizième indicateur du cadre PEFA et comporte les trois dimensions.

42 Secrétariat du PEFA, *Framework for Assessing Public Financial Management* (Washington, D.C. : Dépenses publiques et responsabilité financière, février 2016), <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>.

4.3.2 Approbation de la dette et des garanties

- **Explication de la fonction :** Des « dispositifs solides pour l’approbation et le contrôle des contrats de prêts et d’émission de garanties par le gouvernement » sont « essentiels pour une bonne gestion de la dette. Ceci inclut l’approbation des prêts et des garanties selon des critères adéquats et transparents par les entités gouvernementales, de la manière prévue dans la législation primaire. En outre, des politiques et procédures documentées doivent fournir des orientations pour la réalisation de transactions liées à la dette. »⁴³
- **Pratique recommandée 1 :** La législation primaire accorde à une seule entité responsable de la gestion de la dette l’autorisation d’emprunter, d’émettre de nouveaux emprunts et d’émettre des garanties de prêt au nom du gouvernement central.
- **Pratique recommandée 2 :** Des politiques et des procédures documentées fournissent des orientations pour emprunter, émettre de nouveaux emprunts et entreprendre des transactions liées à la dette, émettre des garanties de prêt et surveiller les opérations de gestion de la dette par une seule entité de gestion de la dette.
- **Pratique recommandée 3 :** Les emprunts annuels doivent être approuvés par le gouvernement ou le corps législatif.

Soixante-trois des 110 pays ont respecté les bonnes pratiques recommandées par le PEFA dans cette dimension.

4.3.3 Développement d’une stratégie de gestion de la dette

- **Explication de la fonction :** Le gouvernement doit préparer une stratégie de gestion de la dette (DMS) dont l’objectif à long terme est de contracter la dette en respectant des compromis rigoureux entre le coût et le risque.
- **Pratique recommandée 1 :** Une stratégie actuelle de gestion de la dette à moyen terme qui couvre la dette publique existante et prévue, pour une période d’au moins trois ans, est rendue publique.
- **Pratique recommandée 2 :** La stratégie inclut des plages cibles pour des indicateurs tels que les taux d’intérêt, le refinancement et les risques de change. Un rapport annuel sur les objectifs de gestion de la dette est remis au corps législatif.
- **Pratique recommandée 3 :** Le plan annuel d’emprunt du gouvernement est conforme à la stratégie approuvée.⁴⁴

Seuls 10 pays ont respecté les bonnes pratiques recommandées par le PEFA dans cette dimension.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

5. Conclusion

Étant donné que les niveaux d'endettement ont augmenté dans le monde entier et que leur composition est devenue de plus en plus complexe, voire même plus risquée dans de nombreux cas, ces intensifications ont abouti à une augmentation parallèle de la nécessité d'une gestion efficace de la dette publique. En conséquence, l'univers de la gestion de la dette s'est étendu en largeur comme en profondeur et un nombre croissant d'acteurs doivent jouer des rôles clés qui connaissent également une expansion. Alors que l'imposition et les dépenses – normalement exercées par le biais du cycle budgétaire annuel – sont généralement considérées comme étant du ressort du pouvoir exécutif, il incombe de plus en plus au législateur d'interagir efficacement avec ces acteurs afin de tirer parti des principaux points d'entrée pour la gestion de la dette. Cette interaction commence par une bonne compréhension par les parlementaires du rôle du pouvoir exécutif, ainsi que par l'utilisation de tous les outils à leur disposition pour contrebalancer les ressources dont dispose le pouvoir exécutif.

Cette note de politique couvre un certain nombre de sujets relatifs au contrôle parlementaire de la dette publique. La discussion sur le principe clé de la transparence a révélé à quel point il est important que les parlementaires fassent pression pour obtenir des données de haute qualité, des rapports publics ouverts et de la transparence sur les accords de prêt. Étant donné que les citoyens supportent la charge ultime de la dette publique, le parlement doit plaider en faveur de l'ouverture et de la transparence du gouvernement en ce qui concerne les niveaux de la dette publique, sa composition et la prise de décision. Ce dossier politique aborde les mesures concrètes que le parlement peut prendre pour assurer un contrôle tout au long du cycle budgétaire ; de plus, il met l'accent sur l'opportunité significative que les parlementaires ont pendant l'étape de formulation pour mettre la dette à l'ordre du jour.

Pour effectuer ce travail de contrôle de manière efficace, les parlementaires doivent comprendre le soutien dont ils disposent ainsi que le contexte de leur travail. C'est la raison pour laquelle le chapitre sur les acteurs clés présente le travail des conseils fiscaux, des bureaux budgétaires parlementaires, des services de recherche parlementaire et des unités de surveillance, car ils apportent tous une contribution unique à la fourniture d'informations de haute qualité au parlement, ainsi que les caucus qui peuvent être des mécanismes de plaidoyer efficaces. Enfin, le dossier politique a passé en revue le rôle du pouvoir exécutif et souligné les éléments clés dont les parlements devaient être conscients et auxquels ils devaient prêter attention.

Annexe I : Carte thermique de la transparence de la dette

Comme il est indiqué dans la section ci-dessus sur la transparence de la dette, la carte thermique de la transparence de la dette est un outil développé par la Banque mondiale pour saisir les pratiques de diffusion de la dette dans les pays membres de l'IDA. Chaque année, la carte thermique est mise à jour sur la base de ses trois sources de données : les statistiques de la dette publique, les rapports de gestion de la dette et les données sur la dette des pays.⁴⁵ L'évaluation est présentée sur une échelle à quatre catégories. Les dimensions présentées à l'Annexe I donnent un aperçu très complet de la transparence relative aux questions de dette publique autres que les emprunts.

⁴⁵ Pour plus d'informations sur la méthodologie de la carte thermique de la transparence de la dette, voir : *Public Debt Reports Heatmap: Background and Methodology* (Banque mondiale, 27 janvier 2022), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0cec5118cdc0a165b69bf96a6-0240062021/original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf>.

Catégorie	Dimensions	Description	Critères	# Nombre de pays dans le groupe évalué
Pratiques de diffusion des statistiques sur la dette publique	Accessibilité des données	Analyser si les informations recherchées sont rendues publiques par des sources centralisées plutôt que par des accès multiples (c'est-à-dire plusieurs documents et sites web). La raison en est que plus l'information est concentrée dans une seule source, plus elle est accessible.	Document unique	36
			Site web unique et documents multiples	7
			Sites web multiples	3
			Pas de rapports sur la dette publiquement disponibles ou rapports sur la dette incomplets ou présentés en retard	30
	Couverture des instruments	La dette extérieure est la partie de la dette d'un pays qui a été empruntée à des prêteurs étrangers, notamment des banques commerciales, des gouvernements ou des institutions financières internationales. Ces prêts, y compris les intérêts, doivent généralement être remboursés dans la devise dans laquelle le prêt a été souscrit. » Le risque élevé associé à la couverture des instruments de la dette extérieure se rapporte à la question de savoir si les gouvernements rendent compte, dans leur stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) ou (dans d'autres documents), de leur stratégie pour la dette extérieure qu'ils ont contractée (c'est-à-dire s'ils essaient de la réduire ou la manière dont ils y font face).	Couverture complète : extérieure et intérieure et garanties (le cas échéant)	33
			Couverture partielle : extérieure et intérieure (si applicable)	9
			Couverture limitée : dette extérieure et intérieure uniquement	4
			Non disponible ou couverture incomplète	30
	Couverture sectorielle	Les chiffres de la dette publique varieront en partie en fonction de la couverture fournie par l'organisation qui génère les rapports. Les bonnes pratiques internationales demandent des rapports sur la dette qui couvrent le « gouvernement général » et les entreprises d'état. Cette dette est également appelée dette du secteur public. L'intégralité de la couverture sectorielle fournit une image complète de la situation de la dette publique et constitue un indicateur important de la transparence de la dette.	Couverture complète (gouvernement général et entreprises publiques)	9
			Couverture partielle : couverture complète par le gouvernement général (GG) ou couverture complète par les entreprises publiques	25
			Couverture limitée : couverture complète par la centrale budgétaire	12
			N.A. (pas de déclaration de la dette publique) ou centrale budgétaire incomplète (CB)	30
	Périodicité	Fréquence à laquelle le gouvernement établit un rapport de la dette publique. La bonne pratique recommandée est de faire un rapport plus d'une fois par an (c'est-à-dire à une fréquence trimestrielle).	< 1 an (par ex. mise à jour trimestrielle)	30
			Base annuelle	16
			> 1 an (par ex. tous les deux ans)	0
			N.A.	30
	Décalage dans le temps	Le temps dont le gouvernement a besoin pour émettre des rapports sur la dette après la fin de l'année budgétaire	< = 3 mois	26
			> 3 mois	10
			> = 6 mois	10
			N.A.	30

Catégorie (suite)	Dimensions	Description	Critères	# Nombre de pays dans le groupe évalué
Gestion de la dette publique	Stratégie de gestion de la dette	Si une stratégie de gestion de la dette est rendue publique, une analyse supplémentaire est menée pour comprendre si le document spécifie des objectifs pour les principaux indicateurs de risque de coût. La publication d'objectifs spécifiques par source de financement (extérieure/intérieure) permet d'obtenir des informations supplémentaires sur la nature et le volume des futures opérations d'emprunt, ce qui peut revêtir une importance stratégique pour différentes parties prenantes (par ex. les prêteurs officiels par rapport aux investisseurs privés).	Oui, avec des objectifs pour la dette intérieure et extérieure	33
			Oui, avec un objectif pour la dette totale	1
			Oui, mais sans objectifs	0
			Aucune stratégie de gestion de la dette publiée	42
Autres	Autres statistiques de la dette et engagements conditionnels	Données habituellement publiées sous forme de postes pour mémoire, notamment les garanties des gouvernements centraux (avec le nom des bénéficiaires), les comptes créditeurs, les détails des garanties, jusqu'à la publication d'un cadre complet sur les engagements conditionnels. Selon les informations disponibles, si un tel rapport n'est pas pertinent pour un pays spécifique, la couleur grise est affectée à cet indicateur.	Reddition de rapports complète : publication d'un cadre couvrant les engagements conditionnels existants	2
			Reddition de rapports partielle : arriérés fiscaux audités/reconnus et créances garanties (si applicable)	10
			Reddition de rapports limitée : dette garantie par le bénéficiaire (le cas échéant)	6
			Aucune déclaration ou déclaration insuffisante des engagements conditionnels existants	53

46 Les stratégies de gestion de la dette portent généralement sur une période de trois à cinq ans et sont renouvelées chaque année.

Annexe II : Transparence dans les contrats de prêt

Tout comme la présentation des questions de transparence non liées aux emprunts qui sont formulées à l'Annexe I, cette annexe présente les résultats de la carte thermique de la transparence de la dette de la Banque mondiale.⁴⁷ Ce tableau de l'Annexe II présente les évaluations des échelles à quatre catégories des deux dimensions relatives aux emprunts.

Domaines	Dimensions	Description	Critères	# Nombre de pays dans le groupe évalué
Pratiques de diffusion des statistiques sur la dette publique	Informations sur les prêts récemment contractés	Les informations attendues incluent le nom des prêteurs, le montant et les conditions du prêt.	Informations complètes : le nom des prêteurs ainsi que les montants et les conditions financières ⁴⁸	11
			Informations partielles : noms des prêteurs et montant emprunté, mais pas d'informations détaillées sur les conditions financières	9
			Informations limitées : noms des prêteurs et/ou objectifs de l'emprunt	5
			N.A (pas de rapport sur la dette accessible au public) ou l'information n'est pas communiquée dans le rapport sur la dette	51
Gestion de la dette publique	Plan d'emprunt annuel	Un plan d'emprunt annuel renforce la transparence en communiquant – pour chaque catégorie d'instruments de dette (ou de prêteurs pour les emprunts extérieurs) – le montant nominal des emprunts prévus pour une année. L'évaluation réalisée dans la carte thermique porte sur l'exhaustivité et l'opportunité de la publication du plan d'emprunt annuel.	Couverture complète avant le début de l'année fiscale/civile	10
			Couverture complète sur 3 mois	1
			Partielle : (uniquement pour la dette intérieure ou extérieure) sur un délai de 3 mois	15
			Pas d'ABP publié, ou un plan partiel avec un délai > 3 mois	50

47 Pour plus d'informations sur la méthodologie de la carte thermique de la transparence de la dette, voir : *Public Debt Reports Heatmap: Background and Methodology* (Banque mondiale, 27 janvier 2022), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0cec5118cdc0a165b69bf96a6-0240062021/original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf>.

48 Il incombe au pouvoir exécutif, généralement dirigé par le ministère des finances, de rendre ces informations accessibles au public.

Annexe III : Étude de cas : Examen minutieux de la dette publique dans l'étape de formulation au Kenya

La déclaration de politique budgétaire (DPB), la version kényane d'un PBS, et la SDMT, ont été déposées devant l'assemblée nationale du Kenya en février 2020. Alors que la DPB a été transmise aux comités sectoriels « pour qu'ils délibèrent conformément à leurs mandats respectifs et fassent des recommandations à la CCB, la SDMT a été transmise à la CCB en vue d'un examen et d'une discussion ». ⁴⁹

Les rapports de la CCB et du bureau parlementaire du budget (BPB) relatifs à l'analyse minutieuse de la déclaration de politique budgétaire (DPB) et de la stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) pour 2020 prouvent la manière dont le parlement peut soulever des sujets de préoccupation concernant la dette publique. Bien que la DPB 2020 et la SDMT se conformaient dans une large mesure aux exigences de transparence en matière de fiscalité et de dette, le Trésor public n'a pas présenté toutes les informations requises par la loi. ⁵⁰ La CCB a fait mention des points suivants dans son rapport :

- **Stratégie d'emprunt pro-nationale :** La SDMT de 2020 du gouvernement kenyan proposait une évolution vers une augmentation des emprunts nationaux. ⁵¹ Bien que cela réduise la part de la dette extérieure, la CCB fait part de ses préoccupations quant au fait que « le portefeuille de la dette intérieure présente un risque de refinancement plus élevé en raison [d'une] proportion d'instruments à court terme supérieure à celle des instruments à long terme, ainsi qu'en raison d'un risque de taux d'intérêt plus élevé que celui du portefeuille de la dette extérieure ». ⁵² Cette question a été soulevée dans le rapport du BPB. Le BPB précisait le risque de passer des emprunts semi-concessionnels extérieurs aux emprunts commerciaux intérieurs et qualifiait cette éventualité de « faiblesse possible de la planification à moyen terme de la stratégie de la dette » ⁵³ car la SDMT se concentre sur « la réduction de la dette semi-concessionnelle plutôt que sur la réduction de la dette commerciale, ce qui entraînerait une augmentation du coût global des taux d'intérêt du portefeuille de la dette ». ⁵⁴ Ce point est expliqué de manière plus détaillée dans le paragraphe ci-dessous intitulé « *Ratio du service de la dette par rapport aux recettes* »
- **Ratio du service de la dette par rapport aux recettes :** Le BPB a noté que « le risque associé aux pressions sur les dépenses publiques peut être attribué à l'augmentation des coûts du service de la dette. Sur la période de 2013 à 2018, les paiements d'intérêts en tant que part des recettes fiscales ont augmenté et sont passés de 14 % à 26 %. » La CCB a également exprimé son inquiétude à propos de la vulnérabilité de la dette du Kenya après que le FMI a indiqué que le ratio du service de la dette par rapport aux recettes du Kenya « a franchi le seuil de 30 % ... et devrait rester au-dessus de ce seuil à moyen terme ». ⁵⁵ Comme indiqué précédemment, le défaut de maintenir le ratio du service de la dette a été provoqué par une évolution des emprunts nationaux non concessionnels au cours de l'année fiscale 2018/19, ce qui a représenté plus de 60 % de l'ensemble des emprunts. Avec le recul concomitant des emprunts extérieurs à des taux semi-concessionnels, les emprunts intérieurs aux taux du marché ou non concessionnels ont entraîné une hausse du taux d'intérêt global du portefeuille de la dette intérieure. ⁵⁶

49 Assemblée nationale du Kenya, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2020).

50 Personnel du NDI du Kenya en discussion avec l'auteur, janvier 2022.

51 Il a été proposé que le ratio de la dette intérieure par rapport à la dette extérieure passe de 62:38 à 72:28 avec une augmentation des emprunts intérieurs auprès des prêteurs commerciaux et avec une diminution des prêts semi-concessionnels internationaux.

52 Assemblée nationale du Kenya, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2020).

53 Dans le cadre de la SDMT 2020 du gouvernement, les emprunts extérieurs bruts devaient enregistrer un déclin et passer de 38 % au cours de l'année fiscale 2019/20 à 28 %. Voir : Bureau parlementaire du budget (Kenya), *Unpacking of the Budget Policy Statement and Medium-Term Debt Management Strategy 2020* (parlement du Kenya, février 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03/Unpacking%20of%20BPS%202020%20final.pdf>.

54 Bureau parlementaire du budget (Kenya), *Unpacking of the Budget Policy Statement and Medium-Term Debt Management Strategy 2020* (parlement du Kenya, février 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03/Unpacking%20of%20BPS%202020%20final.pdf>.

55 Assemblée nationale du Kenya, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2020).

56 Personnel du NDI du Kenya en discussion avec l'auteur, janvier 2022.

- **Le BPB a souligné les risques potentiels que pose le dépassement de ce seuil et a conclu en ces termes :** « Ceci pourrait indiquer qu'à moyen terme, les demandes de dette extérieure exercent une pression sur les revenus générés à l'extérieur, et que l'augmentation des ressources nécessaires pour financer la dette extérieure pourrait accroître le risque d'un choc de taux de change. » À leur tour, ces impacts pourraient produire d'autres résultats négatifs en « augmentant le risque de refinancement de la dette extérieure tout en compromettant les hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la planification budgétaire à moyen terme ». ⁵⁷
- **Couverture de la dette publique et des garanties de la dette :** La CCB a constaté que les pratiques de comptabilisation de la charge de la dette devraient changer suite à la décision d'autoriser les gouvernements des comtés à emprunter, car « les estimations de la charge de la dette devront bientôt prendre en compte les garanties de la dette pour les comtés ». ⁵⁸ Dans le cas contraire, le parlement n'aurait pas une compréhension précise de la charge réelle de la dette au niveau infranational. De même, il est intéressant de noter que le vérificateur général a mentionné que la dette globale déclarée était inexacte en raison d'écarts inexplicables en 2019-20.
- **Garanties de la dette et engagements conditionnels :** La CCB a demandé à l'assemblée nationale de prendre note du niveau des garanties de la dette dans le stock national de la dette. Malgré la marge de manœuvre budgétaire déjà limitée du gouvernement, les garanties de la dette fonctionnent comme un engagement conditionnel en vertu duquel « le gouvernement national doit intervenir et supporter cette charge » en cas de défaut de paiement de l'institution garantie. ⁵⁹ Le BPB a signalé que des garanties d'une valeur de 158,1 milliards de shillings kenyans (1,39 milliard USD) avaient été consenties à sept institutions ⁶⁰ au mois de décembre 2019, et que deux institutions non performantes ⁶¹ ont fait appel à des garanties d'un montant total de 305,9 millions de shillings (2,69 millions USD). ⁶² Il s'agit d'une augmentation par rapport aux 133,79 milliards de shillings kenyans (1,18 milliard USD) en décembre 2017, 41,9 milliards de shillings kenyans (369 millions USD), à peine le plafond de 200 milliards de shillings kenyans (1,76 milliard USD).
- **Transparence de la dette :** La CCB a demandé au Trésor public de transmettre des informations à une fréquence trimestrielle et de décrire les prêts contractés par le gouvernement, en expliquant que « la Chambre a constamment demandé que de telles informations soient transmises, mais cette demande n'a pas été entièrement respectée ». ⁶³
- **Incohérence dans les rapports :** Alors qu'il est supposé que le cadre d'emprunt formulé dans la SDMT informera les plans d'emprunt décrits dans la DPB, la CCB a mis en avant le fait qu'« un examen minutieux de la stratégie optimale de gestion de la dette pour 2020 proposée dans la SDMT n'est pas traduit avec précision dans le cadre de la DPB 2020 ». Par conséquent, la CCB a demandé « au gouvernement de transmettre au parlement un cadre d'emprunt et de remboursement de la dette viable et bien évalué » qui « apportera des certitudes sur l'évolution prévue de la dette publique, ce qui renforcera les mesures et les stratégies de remboursement de la dette et ... assurera la viabilité de la dette publique ». ⁶⁴

57 Bureau parlementaire du budget (Kenya), *Unpacking of the Budget Policy Statement and Medium-Term Debt Management Strategy 2020* (parlement du Kenya, février 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03/Unpacking%20of%20BPS%202020%20final.pdf>.

58 Assemblée nationale du Kenya, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2020).

59 Ibid.

60 Ces institutions sont Kenya Power Company, Kenya Electricity Generating Company, Kenya Ports Authority, Kenya Airways, Kenya Railways (concessionnaire IDA), Tana & Athi Rivers Dev. Authority and East African Portland Cement.

61 Tana & Athi Rivers Dev. Authority and East African Portland Cement.

62 Bureau parlementaire du budget (Kenya), *Unpacking of the Budget Policy Statement and Medium-Term Debt Management Strategy 2020* (parlement du Kenya, février 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03/Unpacking%20of%20BPS%202020%20final.pdf>.

63 Assemblée nationale du Kenya, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2020).

64 Assemblée nationale du Kenya, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (parlement du Kenya, mars 2020).

Annexe IV : Calendrier budgétaire du Kenya

Comme indiqué dans la section de ce dossier intitulée « Contrôle tout au long du cycle budgétaire », certaines variations sont remarquées d'un pays à l'autre en ce qui concerne le calendrier budgétaire annuel spécifique. L'Annexe IV ci-dessous présente un exemple du calendrier budgétaire du Kenya pour démontrer la manière dont s'articulent les différentes étapes du cycle budgétaire.⁶⁵

⁶⁵ International Budget Partnership, *Kenya's Budget Calendar* (International Budget Partnership, 2015), https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp_kenya_budget_calendar_2015.pdf.

Annexe IV : Calendrier budgétaire du Kenya

CALENDRIER BUDGÉTAIRE DU KENYA

National
et pays

