



NOTE CONCEPTUELLE

**POUR LA LOI TYPE DE LA SADC
SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

PAR LE FORUM PARLEMENTAIRE DE LA SADC

«VEILLER À CE QUE LES PARLEMENTS NATIONAUX DE LA SADC PUISSENT EXERCER LEURS FONCTIONS LÉGISLATIVES, BUDGÉTAIRES ET DE SURVEILLANCE AFIN QUE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES SOIT TRANSPARENTE, EFFICACE ET ADAPTÉE AUX BESOINS DES CITOYENS DE LA SADC»

I. CONTEXTE

1. La gestion des finances publiques désigne l'administration et la surveillance exercées sur les finances de l'État. Il s'agit d'une activité continue et perpétuelle, l'Exécutif et le Parlement se complétant mutuellement par des freins et contrepoids pour s'assurer que les tâches financières effectuées par le gouvernement ou ses agents sont efficaces, demeurent aux fins prévues conformément aux lignes budgétaires, et sont fondées sur des transactions qui reflètent l'optimisation des ressources. Malgré une augmentation générale de la croissance économique perçue dans 11 des 15 États membres de la SADC au cours de la période 2015-2018, il existe des symptômes majeurs de fragilité économique, de déficits budgétaires excessifs, de perte de pouvoir d'achat pour les citoyens et de faible service de la dette dans la région de la SADC. En 2018, la dette publique de la SADC en pourcentage du PIB a été la plus élevée depuis les dix dernières années, bien qu'elle soit inférieure à 60 %. En outre, au cours de la période 2015-2018, les rapports des comités des comptes publics de plus de 6 pays de la SADC indiquent des situations où des fonds publics affectés par le Parlement pourraient avoir été détournés en raison de manquements administratifs.
2. Cela reflète les causes profondes qui font que le Parlement, en tant qu'institution, soit souvent incapable de remplir ses fonctions de gestion des finances publiques de manière efficace, ce qui entraîne un manque de planification financière prudentielle, un manque de surveillance dans les processus de passation des marchés de l'État, et le gaspillage possible des fonds publics par des pratiques de corruption. Conformément à la doctrine de la séparation des pouvoirs, le Parlement est la seule institution qui a l'autorité souveraine d'adopter le budget public annuel

proposé par l'Exécutif et d'exercer un contrôle sur les chefs de dépenses proposés au stade de la commission, avant leur adoption par l'Assemblée nationale.

3. En outre, la plupart des États membres de la SADC ont souscrit à des engagements internationaux tels que la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) incluant la couverture sanitaire universelle et des Traités relatifs au genre tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et son Protocole sur les droits de la femme en Afrique (le Protocole de Maputo), le PIDCP et le PIDESC, pour n'en citer que quelques-uns. Ces contrats internationaux doivent être intégrés dans le budget annuel affecté par le Parlement par l'allocation de fonds suffisants pour assurer la réalisation progressive des objectifs et des cibles connexes. Étant donné que les pays de la SADC sont de nature dualiste, les engagements internationaux pris doivent également être domestiqués ou incorporés dans la législation nationale adoptée par le Parlement. En outre, le Parlement assure un contrôle sur les processus administratifs habilitants qui sont menés en vertu de la loi pour donner effet aux engagements internationaux pris.

II. LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

1. L'institution du Parlement interagit avec la gestion des finances publiques à plusieurs niveaux, notamment:
 - a) Surveiller les questions parlementaires posées par les parlementaires (députés) pour interroger l'action de l'exécutif qui implique l'utilisation des fonds publics, par exemple les processus de recrutement, la construction d'infrastructures, la création d'institutions publiques, etc.;
 - b) Prendre connaissance du discours du budget lu par le Ministre des Finances, qui énonce les principales mesures économiques, financières et fiscales pour l'année à venir, et faire le point sur les annexes du discours du budget qui peuvent contenir des renseignements supplémentaires sur des mesures particulières, le budget d'investissement et l'information sur les variables économiques telles que la dette du secteur public;
 - c) Adopter le budget annuel au moyen de la loi de crédits pour l'exercice à venir et l'adoption du budget supplémentaire au moyen d'une loi supplémentaire après la fin de l'exercice;
 - d) Adoption des résolutions financières par le Parlement immédiatement après la lecture du discours du budget concernant des modifications immédiates des taxes et des prélèvements;
 - e) Débattre sur le discours du budget et les mesures économiques, financières et fiscales qui y sont contenues;
 - f) Adoption d'une loi de finances qui donne effet aux mesures annoncées dans le budget. La présente loi valide et étaye les résolutions financières prises;

- g) Examen du rapport du directeur de la vérification/vérificateur général sur les dépenses publiques faites par le gouvernement et les ministères, par l'entremise du Comité des comptes publics, qui est habituellement un comité du Parlement;
- h) Adoption de lois relatives à la bonne gestion financière, telles que les lois sur les recettes, la législation sur l'information financière, les lois sur la gestion de la dette publique, les services bancaires et financiers non bancaires, etc.;
- i) L'examen des règlements (lois secondaires) qui sont déposés au Parlement et qui ont trait à la gestion des finances publiques;
- j) Assurer la domestication des engagements internationaux pris par le gouvernement, par exemple les ODD, la CSU ou les Traités sur les droits de la personne.

Bien que la liste ci-dessus ne soit exhaustive, il existe plusieurs lacunes juridiques et réglementaires dans la région de la SADC qui minent les fonctions susmentionnées du Parlement et qui entravent ainsi la bonne gestion des finances publiques.

III. LACUNES JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES EXISTANTES DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LA RÉGION DE LA SADC

1. Portée étroite des rapports examinés par le Comité des comptes publics

Dans au moins 5 pays de la SADC, le Comité des comptes publics examine uniquement le rapport du Directeur de l'Audit/Vérificateur général, et non les rapports d'audit d'autres organismes statutaires ou autorités publiques. Cela signifie qu'en cas de mauvaise gestion des fonds publics de ces organismes statutaires, c'est le conseil de cet organisme statuaire qui est tenu d'agir, et ce rapport de vérification n'est pas déposé au Parlement, bien que le Parlement puisse affecter des fonds à cet organisme législatif ou à cette autorité publique par le biais du budget annuel. Dans certains cas, le Parlement n'est pas habilité à examiner les rapports de vérification des organismes législatifs, alors que dans d'autres cas, le Parlement est habilité à le faire, mais les rapports ne sont pas déposés pour examen. On estime que dans au moins dix pays de la SADC, il existe des organismes statutaires/autorités publiques qui ont un élément public (c'est-à-dire qui dépend au moins en partie des fonds publics), mais qui ne relèvent pas de l'autorité de contrôle du Parlement, exercé par le Comité des comptes publics.

2. Absence de pouvoirs d'exécution du Comité des comptes publics

De plus, dans la totalité des pays de la SADC, il a été observé que les Comités des comptes publics n'ont pas suffisamment de pouvoirs d'exécution à la suite de l'examen du rapport du Directeur de l'audit/Vérificateur général. Dans la plupart

des cas, le rapport du Comité des comptes publics est déposé au Parlement, sans suivi.

3. Manque d'application de la réglementation de la dette du secteur public

Dans au moins quatre pays de la SADC, il existe des lois ou des directives administratives sur la gestion de la dette publique, avec des objectifs tels que 50 % du PIB, mais sans pénalité pour le gouvernement si cet objectif de dette n'est pas atteint. Dans plus de 5 pays de la SADC, les lois et les lignes directrices administratives sur la gestion de la dette et les objectifs connexes en pourcentage du PIB ne sont pas claires, voire inexistantes. De plus, les détails complets de la dette publique existante ne sont souvent pas divulgués au Parlement;

4. Manque de budget axé sur le rendement et des ICP clairs

Dans près de 6 pays de la SADC, le processus budgétaire n'est pas lié aux indicateurs de performance clairs pour les ministères et les services publics. En d'autres termes, un budget fondé sur la performance garantira que les budgets sont votés lorsque les ministères/services publics se conforment à un ensemble d'indicateurs de performance préétablis pour l'année terminée par rapport aux programmes établis. Les indicateurs de performance clés (ICP) peuvent être à la fois quantitatifs et qualitatifs, par exemple le nombre de plaintes traitées par une autorité publique, le nombre d'enfants réussissant aux examens de l'école primaire pour une école publique, ou si la recherche d'un département agricole a donné des résultats constructifs. Si, dans certains pays, les indicateurs clés de performance existent, il y a peu de preuves qu'ils sont strictement respectés. Un budget fondé sur le rendement établi à moyen terme (budget pour l'année prochaine et prévisions pour deux années supplémentaires) et comportant des indicateurs clés de performance clairs favorisera la prévisibilité dans la gestion des finances publiques et assurera une planification financière adéquate par le gouvernement;

5. Décalage entre les engagements internationaux et la budgétisation

Il y a un décalage général entre les engagements pris en vertu des traités, des déclarations ou des pactes et le budget adopté par le Parlement. Par exemple, il a été observé que les budgets des États membres de la SADC ne reflètent généralement pas les mesures correctives suivantes:

- a) Les objectifs 90-90-90 visant à éradiquer le VIH/sida d'ici 2030;
- b) L'intégration de l'égalité des sexes dans la budgétisation sexospécifique;
- c) La mise en œuvre de la couverture sanitaire universelle et des objectifs de développement durable;
- d) La mise en œuvre de stratégies régionales telles que la Stratégie régionale de la SADC en matière de SRHR (2019-2030) ou la Stratégie régionale de la

SADC en matière de prévention, de traitement et de soins du VIH et de SRHR parmi les populations clés (2018);

- e) La mise en œuvre des objectifs régionaux tels que l'Agenda Afrique 2063, et des dispositions contenues dans les traités sur les droits de l'homme tels que ceux qui prévoient le droit à la santé et au logement.

6. Utilisation abusive des budgets supplémentaires

Dans au moins trois pays de la SADC, les budgets supplémentaires sont adoptés par le Parlement après la fin de l'exercice, et ces budgets représentent les dépenses qui ont été effectuées en sus du budget affecté par le Parlement pour cet exercice. Alors que des budgets supplémentaires sont nécessaires en raison de nouvelles circonstances survenues au cours de l'année écoulée (par exemple des tirants d'eau ou des cyclones), ils ne devraient pas entraîner une mauvaise planification financière. On a souvent observé que les budgets supplémentaires sont de nature abusive et se rapportent à des dépenses qui auraient pu être anticipées grâce à une bonne gestion budgétaire.

7. Aucun plafond sur le nombre de marchés publics conclus par l'Exécutif

Dans au moins 10 pays de la SADC, il n'y a pas de plafond quant au nombre des marchés publics pouvant être passés par l'exécutif. Cela signifie en effet que, pendant le mandat démocratique du gouvernement (habituellement un mandat de cinq ans), l'Exécutif est légitimement habilité à passer tout contrat, que la politique ait été incluse ou non dans le manifeste électoral, ou si le contrat impliquera un service de la dette à long terme, c'est-à-dire au-delà de 5 ans. Cette prérogative non réglementée d'utiliser les fonds publics peut conduire à une situation où un gouvernement engage les 5 prochaines années, conduisant ainsi à une violation des principes démocratiques qui sont à la base même de l'État. Il est donc nécessaire que le Parlement exerce une surveillance et un contrôle sur les marchés publics afin d'assurer la viabilité à long terme de la gestion financière.

IV. OBJECTIFS D'UNE LOI TYPE DE LA SADC SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

1. En raison des lacunes juridiques et réglementaires existantes, il est pertinent de préparer une loi type de la SADC sur la gestion des finances publiques, qui sera adoptée par l'Assemblée plénière du Forum parlementaire de la SADC, et qui servira de référence et d'instrument juridique d'orientation pour les parlements nationaux afin de renforcer leur cadre juridique interne en matière de gestion des finances publiques. La loi type sera domestiquée par les États membres de la SADC par le biais d'amendements apportés à la Constitution, aux lois et règlements financiers ou au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, si nécessaire.
2. L'objectif général du modèle de la SADC sera de veiller à ce que les parlements nationaux de la SADC puissent exercer leurs fonctions législatives, budgétaires et

de contrôle pour que la gestion des finances publiques soit transparente, efficace et adaptée aux besoins des citoyens de la SADC.

3. Les objectifs spécifiques et les résultats attendus de la loi type de la SADC comprendront les éléments suivants:
 - a) Prévoir que le parlement adopte des budgets fondés sur la performance qui soient liés aux programmes et aux indicateurs clés de performance correspondants;
 - b) Veiller à ce que tous les organismes statutaires et les autorités publiques déposent leur rapport d'audit annuel/leurs états financiers vérifiés au parlement;
 - c) Prévoir l'habilitation des comités des comptes publics, afin qu'ils puissent examiner tous les rapports des organismes législatifs et des autorités publiques, en plus du rapport du directeur de la vérification et du vérificateur général, et détenir de pouvoirs d'exécution qualifiés en ce qui concerne les recommandations formulées. En particulier, le Comité des comptes publics est habilité à faire rapport, par l'intermédiaire de son secrétariat, aux autorités compétentes, telles que l'agence de lutte contre la corruption ou la commission des services publics, et en cas de rapport, l'autorité de destination est tenue de faire rapport sur les mesures prises;
 - d) Prévoir que le Parlement, par l'entremise d'une commission parlementaire des finances publiques, soit habilité à surveiller la dette publique et à demander des explications aux fonctionnaires au cas où le plafond de la dette serait dépassé. En outre, la loi type prévoira des dispositions légales pour régir la gestion de la dette publique vers un objectif de 50 % du PIB, à défaut de quoi les fonctionnaires du ministère/autorité publique concerné seront appelés à rendre des comptes;
 - e) De veiller à ce que les budgets supplémentaires qui semblent abuser du quorum de la commission parlementaire des finances publiques soient examinés en détail et fassent l'objet d'un rapport au Parlement siégeant en séance plénière;
 - f) Veiller à ce que les engagements internationaux tels que les ODD, la CSU ou la budgétisation sexospécifique soient intégrés par les ministères et les services publics dans le budget, et que les IPC connexes soient élaborés en conséquence. Il est urgent d'assurer une priorisation progressive de la CSU avec les préoccupations sanitaires mondiales récemment identifiées, telles que l'épidémie de COVID-19 qui risque de perturber les marchés financiers et de peser lourdement sur le financement des systèmes publics de santé. À moins d'une gestion efficace des finances publiques, les États membres de la SADC risquent de mettre des années à se remettre de l'instabilité des finances publiques et de la récession économique;

- g) Fournir un cadre par lequel le parlement est appelé à ratifier les marchés publics qui dépassent 3% du PIB à la majorité qualifiée (par exemple les trois quarts), dans le cas où de tels marchés publics ne figurent pas dans le manifeste électoral du gouvernement en place. Un cadre sera également élaboré pour qu'un manifeste électoral officiel soit déposé auprès de la Commission électorale indépendante.

V. DURÉE

1. On s'attend à ce que l'élaboration de la loi type s'échelonne sur six mois, au cours desquels les réunions statutaires du Forum auront lieu.

VI. À PROPOS DU FORUM PARLEMENTAIRE DE LA SADC

1. Le Forum parlementaire de la SADC est une organisation internationale composée de 15 parlements membres de la SADC, dont le siège est à Windhoek, en Namibie. Il s'agit d'une institution de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) créée en vertu de l'article 9(2) du Traité de la SADC d'août 1997; et a une notoriété dans l'élaboration de lois types.
2. Le Forum parlementaire de la SADC a déjà élaboré trois lois types, à savoir la loi type de la SADC sur le VIH en Afrique australe (2008), la loi type de la SADC sur l'éradication du mariage des enfants et la protection des enfants déjà mariés (2016) et la loi type de la SADC sur les élections (2018). Une loi type sur la prévention de la violence fondée sur le sexe est actuellement en phase préparatif.
3. La Loi type de la SADC sur la gestion des finances publiques sera donc la 4^{ème} loi type élaborée par le Forum en collaboration avec ses parlements membres. Le Forum a en outre un comité parlementaire de haut niveau appelé le Comité régional parlementaire de suivi des lois types régionaux (RPMLOC), qui est un organe dédié à la surveillance de la domestication des lois types adoptées et des politiques connexes du Forum.
4. Pour toute question relative à cette note conceptuelle, veuillez communiquer avec :

Mlle. Boemo Sekgoma
Secrétaire Générale
Parliament Gardens, Love Street
Private Bag 13361
Windhoek
NAMIBIA
Tel: +264 61 287 0000
Fax: +264 61 247 569
Email: bsekgoma@sadcpf.org
