

ASSOCIATION DES SECRETAIRES  
GENERAUX DES PARLEMENTS



ASSOCIATION OF SECRETARIES  
GENERAL OF PARLIAMENTS

**COMMUNICATION**

de

**M. Reginald S. VELASCO**  
**Secrétaire général de la Chambre des représentants des Philippines**

sur

**« Cadre et outils du Parlement pour un examen efficace des dépenses  
gouvernementales »**

**Session de Genève**  
**mars 2024**

[Emblème de la Chambre des Représentants]

**République des Philippines**  
**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS**  
Quezon City, Metro Manila

**SERVICE LÉGISLATIF DE RECHERCHE**  
**BUREAU DE RÉFÉRENCE ET DE RECHERCHE**

**COMMUNICATION POUR LA RÉUNION**  
**DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE (UIP) –**  
**ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES PARLEMENTS (ASGP)**  
**Tenue en parallèle avec la 148<sup>e</sup> Assemblée de l'UIP**  
**Genève, Suisse**  
**24-26 mars 2024**

**« Cadre et outils du Parlement pour un examen efficace des dépenses gouvernementales »**

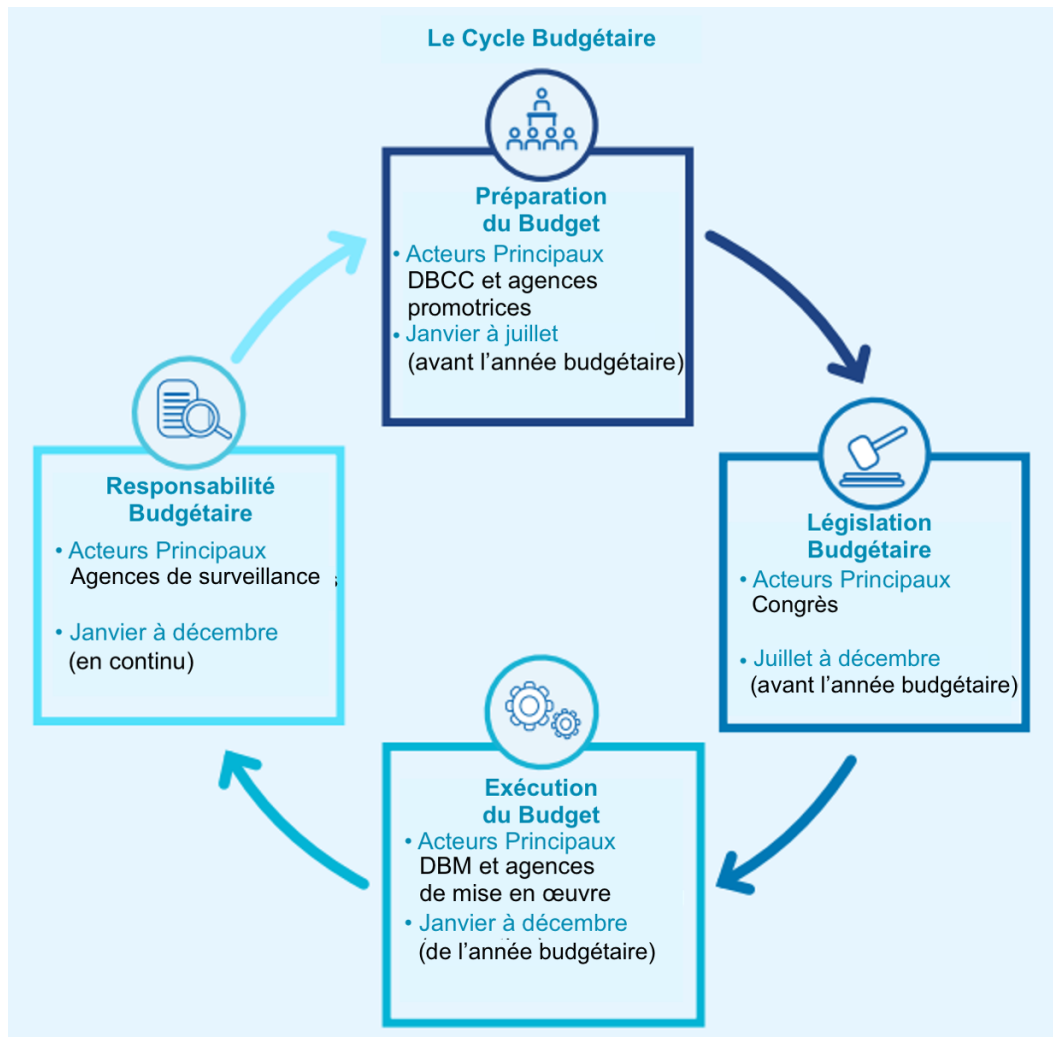
Honorable Najib El Khadi, Président de l'ASGP ;

Chers secrétaires généraux et représentants parlementaires ;

Mesdames et Messieurs ;

La République des Philippines divise les pouvoirs de l'État en ses trois (3) branches principales : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Bien que les Philippines observent le principe de séparation des pouvoirs pour assurer des contrôles et des équilibres, l'élaboration du budget, l'attribution et les dépenses gouvernementales sont une responsabilité conjointe assumée par le législatif et l'exécutif. Le cycle budgétaire est donc divisé en quatre (4) phases :

- la préparation du budget
- la législation budgétaire
- l'exécution du budget
- la responsabilité budgétaire



Source : A Legislator's Guide in Analyzing the National Budget (CPBRD)  
 (Guide du législateur pour analyser le budget national)

En tant que bras d'exécution de la loi de l'État, l'exécutif est le mieux placé pour tenir des registres de la mise en œuvre des politiques de l'État sur le terrain - avec toutes les considérations afférentes à l'utilisation des ressources, leur distribution et leurs dépenses. Ainsi, les agences promotrices et les mises en œuvre de l'exécutif sont tenues de suivre leurs actions pendant la phase d'exécution du budget et de les rapporter lors de la phase de préparation du budget.

Le Congrès, qui maîtrise le débat et l'équilibrage des intérêts concurrents en tant que bras législatif de l'État, prend les rênes pendant la phase de législation budgétaire. En utilisant les données rapportées par l'exécutif, le Congrès élabore un budget qui répond aux obligations existantes tout en laissant suffisamment de marge budgétaire pour anticiper les tendances prévues et les urgences imprévues. En tant que partie du Congrès bicaméral, la Chambre des Représentants, avec des membres élus par les électeurs locaux et sectoriels, est censée refléter étroitement les intérêts des citoyens et est donc la Chambre chargée d'initier toute législation sur les dépenses et les impôts.

Pour garantir l'utilisation correcte et efficace du budget, le Congrès partage la responsabilité de surveillance dans la phase de responsabilité budgétaire avec le Département du Budget et de la Gestion (DBM) de l'exécutif et la Commission indépendante de l'Audit (COA).

D'autre part, les réformes de la gestion des finances publiques dans le pays ont cherché à déplacer la gestion du budget national du système traditionnel de poste budgétaire vers une approche de gestion des dépenses publiques (PEM). Alors que les budgets de ligne promouvaient la transparence et la cohérence en répertoriant des allocations spécifiques à des prix approuvés, ils étaient souvent rigides et encombrants en pratique. Le budget de ligne pouvait à peine rendre compte de la myriade de bouleversements socio-politiques, économiques et environnementaux qui pouvaient survenir au cours d'une année fiscale. Trop souvent, il rendait les dépenses gouvernementales rigides et l'action gouvernementale lente car l'exécutif ne pouvait pas s'écarter de son budget sans loi.

L'approche PEM déplace l'accent sur le budget de ligne vers les résultats souhaités ainsi que les politiques, processus et incitations pour les atteindre. Ce faisant, la discussion sur l'allocation et l'analyse budgétaires passe d'une recherche de *contrôle* à une recherche de *solutions*.

Poursuivant un équilibre entre responsabilité et autonomie, un organisme ou un bureau doit justifier sa proposition budgétaire par des objectifs quantifiables et des résultats pour les programmes et les politiques qui soutiennent ses mandats organisationnels. Au lieu de se focaliser sur ce qu'ils dépensent en poursuivant les politiques de l'État, les acteurs gouvernementaux mettent désormais en avant ce qu'ils *accomplissent*. L'approche PEM vise donc à renforcer les liens entre la planification, l'établissement du budget et la mise en œuvre et à poursuivre quatre (4) résultats mutuellement renforçants :

1. Discipline fiscale - dépenser selon nos moyens ;
2. Allocation stratégique - dépenser sur les bonnes priorités ;
3. Efficacité opérationnelle - obtenir de la valeur pour l'argent des citoyens ; et
4. Autonomisation des citoyens - permettre aux citoyens de jouer un rôle dans l'identification, la discussion et la priorisation des dépenses publiques.

Avant même d'arriver au Congrès pour approbation, les estimations budgétaires sont rédigées et rendues par les agences promotrices au DBM (Département du Budget et de la Gestion) pour examen, délibération et consolidation. Les agences promotrices utilisent quelques outils clés pour former la structure et le contenu de leurs propositions, tels que :

- Un cadre de dépenses à moyen terme (MTEF) où les agences préparent des projections sur trois ans des coûts des politiques en cours et des programmes, activités et projets existants (PAP) ;
- Une approche budgétaire à deux niveaux (2TBA) où les agences soumettent deux ensembles de propositions budgétaires : un niveau 1 pour couvrir les besoins opérationnels des agences et le coût de l'exécution des PAP existants, et un niveau 2 pour les nouveaux PAP ou l'expansion de ceux existants ;
- Une classification des dépenses par programme (PREXC) où les agences regroupent les activités et projets connexes par grands programmes qui partagent des résultats communs et une clientèle commune – en fournissant des indicateurs de performance et des objectifs ainsi que les organismes de surveillance pouvant contrôler de tels accomplissements ;
- Un système de budgétisation au comptant (CBS) où les agences déclarent des PAP prêts à être mis en œuvre dans leurs propositions ; et
- Une budgétisation de convergence des programmes (PCB) où de différents organismes sont encouragés à harmoniser la préparation des budgets proposés, les indicateurs de performance et le calendrier des programmes connexes qui contribuent à des résultats similaires, entre autres.

La consolidation des budgets à l'aide de ces outils permet à l'exécutif de présenter un Programme de Dépenses Nationales (NEP) clair et systématisé pour la délibération du Congrès pour la Législation Budgétaire et la Responsabilité Budgétaire. De plus, les outils de présentation ci-dessus aident le Congrès à déterminer l'adéquation des allocations et à mesurer l'efficacité des PAP existants pour justifier leur mise en œuvre continue.

Considérée comme la chambre étant plus proche du peuple, la Chambre des Représentants est chargée de la première série de délibérations. Le Comité des Appropriations et ses sous-comités tiennent des audiences sur le budget proposé avant que le projet de loi de finances générales (GAB) ne soit soumis aux délibérations plénières. Ce projet de loi (le GAB) subit ensuite le même processus au Sénat et les différences entre les versions de la Chambre et du Sénat du GAB sont réconciliées dans un comité de conférence bicaméral.

Les propositions budgétaires systématisées sont cruciales pour le rôle du Congrès dans la Responsabilité Budgétaire car elle est généralement effectuée en même temps que la Législation Budgétaire. Lors des audiences des comités des deux chambres, les responsables et les agents des agences sont invités à rendre compte de leurs réalisations et à justifier la mise en œuvre des programmes et l'utilisation des ressources de l'agence.

Le Congrès menant à la fois la Législation Budgétaire et la Responsabilité Budgétaire présente un défi de temps. Un nouveau GAB doit être adopté dans les délais prescrits, car l'échec à le faire entraînerait le réenregistrement automatique du GAB de l'année précédente. Bien que cela protège contre les blocages qui interrompraient la prestation de services gouvernementaux essentiels, cela dissuade également le Congrès de mener des délibérations prolongées ou des enquêtes supplémentaires de peur de perdre complètement son pouvoir de contrôle des dépenses. Bien que le Congrès puisse mener des enquêtes tout au long de l'année, notamment par le biais des comités de surveillance sur les dépenses publiques, les modifications et les contrôles qui peuvent être exercés sur le budget existant sont naturellement limités en dehors de la Législation Budgétaire.

Mes distingués collègues,

Mesdames et Messieurs,

Nos Honorables Membres luttent pour concilier la rigueur et l'agilité dans leur devoir d'adopter et de surveiller le budget gouvernemental. Ce n'est qu'à travers la transparence et la coordination avec l'exécutif et la COA indépendante que le Congrès puisse s'acquitter de cette responsabilité. La mise en œuvre continue de réformes visant à garantir l'exhaustivité et l'opportunité des données, le respect des normes de reporting et le suivi des performances sont cruciaux pour garantir que les ressources gouvernementales sont allouées et utilisées judicieusement.

Je suis également impatient d'entendre et d'apprendre du cadre et des outils de votre propre Parlement pour examiner efficacement les dépenses gouvernementales.

Merci et *Mabuhay*.

## RÉFÉRENCES

1. Congressional Policy and Budget Research Department. *Special Publications No. 62: A Legislator's Guide in Analyzing the National Budget*. Quezon City: House of Representatives, 2022.

[https://cpbrd.congress.gov.ph/images/PDF%20Attachments/Special%20Publications/CSP-62\\_A\\_Legislators\\_Guide\\_in\\_Analyzing\\_the\\_National\\_Budget\\_4th\\_Edition.pdf](https://cpbrd.congress.gov.ph/images/PDF%20Attachments/Special%20Publications/CSP-62_A_Legislators_Guide_in_Analyzing_the_National_Budget_4th_Edition.pdf).

2. Department of Budget and Management. "Introduction." In *Kuwento sa Bawat Kuwenta: A Story of Budget and Management Reforms*, 7-15. Manila: DBM, 2016.

<https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Reform%20Documentation%20Full%20Book.pdf>.