



LE ROLE DU PARLEMENT DANS LE CADRE DE LA NGFP

«

Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »

Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

EAS

Plan de l'exposé

Introduction

I Les modalités d'association du Parlement à la préparation de la loi des finances

- 1 Les bases juridiques
- 2 Les documents de référence du DOB
- 3 La portée du DOB

II Le contrôle parlementaire des lois de finances

A Le contrôle parlementaire aux différentes étapes du processus d'adoption des lois de finances

- 1 Le contrôle parlementaire au moment du dépôt des projets de lois de finances
- 2 Le contrôle parlementaire au moment du vote des projets de lois de finances
- 3 Le contrôle de l'exécution des lois de finances

B Les modalités d'exercice du contrôle parlementaire

- 1 Les commissions d'enquête parlementaires
- 2 Le droit du Parlement d'effectuer des contrôles et des missions d'information
- 3 Le droit d'auditionner les membres du Gouvernement et responsables d'organes constitutionnels
- 4 L'assistance de la Cour des Comptes

Introduction

Les finances publiques sont au cœur du débat voire des conflits politiques.

En effet, c'est dans le domaine des finances publiques que furent institués pour la première fois deux principes qui fondent l'Etat de droit :

- **Le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif ;**
- **Le principe du contrôle du législatif sur l'exécutif.**

La loi des finances est par essence d'initiative gouvernementale, mais son contrôle incombe, à titre principal, au Parlement. Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC définit les modalités d'association du Parlement à la préparation de la loi des finances et renforce ses prérogatives de contrôle à toutes les phases du cycle budgétaire

I Les modalités d'association du Parlement à la préparation de la loi des finances.

1 Les bases juridiques du DOB

Elles se trouvent dans deux textes.

La Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques des Etats membres de la CEMAC « (...) prévoit notamment, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la publication par le Gouvernement d'un rapport sur ses hypothèses économiques, ses grandes orientations et priorités budgétaires sur le moyen terme ainsi que ses principaux choix fiscaux et les principaux risques budgétaires pour l'année à venir. Ce rapport fait l'objet d'un débat au Parlement » (Section II paragraphe 4).

La Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances précise en son article 9 que « chaque année, avant le 1^{er} août, le Gouvernement transmet au Parlement les documents de cadrage à moyen terme (...) accompagnés d'un rapport sur la situation macroéconomique et d'un rapport sur l'exécution du budget de l'exercice en cours. Sur la base de ces documents et rapports, le Parlement organise un débat d'orientation budgétaire, en séance publique, mais sans vote ».

I Les modalités d'association du parlement à la préparation de la loi des finances. (Suite 1)

2 Les documents de référence du DOB

Les dispositions combinées du Code de transparence et de la Directive loi des finances prévoient quatre documents :

- Un rapport sur l'exécution du budget de l'exercice en cours ;
- Un rapport sur la situation macroéconomique ;
- Un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT);
- Un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT indicatif);

Et accessoirement, les résultats de l'exécution du budget des années (N – 2) et (N – 1), ainsi que des rapports de la Cour des Comptes sur l'exécution budgétaire de ces exercices.

3 La portée du DOB.

- Délai de dépôt des documents de travail du DOB: 1^{er} août (article 9 D. LF);
- Proposition d'avancer cette date à la fin du 2^{ème} trimestre car le projet de LF est à un stade avancé ; impossibilité matérielle de prendre en compte les suggestions du Parlement;
- Modalité d'association du Parlement mais pas de participation directe au processus; Cadre d'information et de dialogue et entre les institutions constitutionnelles mais le Gouvernement garde la maîtrise du processus;

I Les modalités d'association du Parlement à la préparation de la loi des finances. (Suite 2)

3 La portée du DOB (suite1).

- Instrument de contrôle du Parlement en amont; prise en charge des avis et recommandations du Parlement dans le budget et cohérence du budget par rapport aux documents de cadrage à MT (à joindre au projet de LF, article 44 D. LF);
- Mais les finances publiques demeurent un domaine d'initiative gouvernementale; pas de vote durant le DOB; le Parlement peut seulement faire des recommandations;
- Le Parlement veille au respect durable des critères de convergence particulièrement des critères budgétaires sur une période triennale;

- **Qualités d'un DOB:** (I) Le Gouvernement doit mettre à la disposition du Parlement et à temps toute la documentation budgétaire; (II) La Cour des Comptes doit mettre à la disposition du Parlement les rapports des exercices précédents; (III) Le Parlement (Commission des Finances) doit renforcer ses capacités et veiller à ne pas anticiper sur le débat budgétaire proprement dit.

II Le contrôle parlementaire des lois de finances

A Le contrôle parlementaire aux différentes étapes du processus d'adoption des lois de finances

1 Le contrôle parlementaire au moment du dépôt des projets de lois de finances.

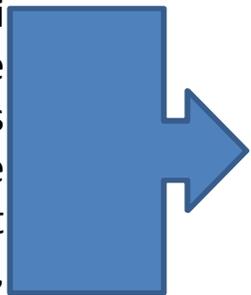
- Contrôle du respect des conditions de forme et de fond posées aux articles 43 à 45 de la D. LF (pour la loi de finances initiale), 46 à 48 (pour la loi de finances rectificative) 49 et 50 (pour la loi de règlement);
- Contrôle plus exhaustif des finances publiques grâce à un élargissement du périmètre pris en compte par les lois de finances qui incluent désormais tous les concours aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes de protection sociale;
- Renforcement et élargissement de l'information fournie aux parlementaires grâce aux articles 44 et 45 (projet de LF initiale), 48 (projet de LFR), 50 (projet de LR) de la D. LF;
- Contrôle de la condition de recevabilité du projet de LF de l'exercice à venir (article 57 de la D. LF): la date du dépôt du projet de LR doit être antérieure à celle du projet de LF du prochain exercice;
- Contrôle de la condition de recevabilité du projet de LFR (article 57 D. LF): du fait de son caractère urgent, le dépôt du projet a lieu dès son adoption par le CM

II Le contrôle parlementaire des lois de finances (suite1)

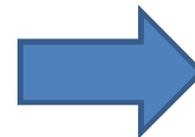
A Le contrôle parlementaire aux différentes étapes du processus d'adoption des lois de finances (suite1)

2 Le contrôle parlementaire au moment du vote des projets de lois de finances.

Article 53 D. LF: « Le projet de loi de finances initiale, y compris le rapport et les annexes explicatives (...), est déposé au Parlement de l'Etat membre quinze jours avant l'ouverture de la session budgétaire, sauf disposition constitutionnelle contraire »

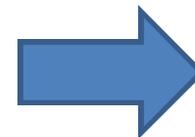


RETARD



Imputable au Gvmt:

Mise en œuvre de la LF par douzièmes provisoires (art 5§5)



Imputable au Parlmt:

Mise en œuvre de la LF par ordonnance

Encadrement du pouvoir d'amendement du Parlmt (Art 54):

- Ne sont recevables que les amendements qui tendent à supprimer ou à réduire une (ou des) dépense (s), à augmenter ou à créer une (ou des) recette (s), ou à renforcer les procédures de contrôle du budget (article 54 para 1).
- Tout amendement « doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient ».

II Le contrôle parlementaire des lois de finances (suite 2)

A Le contrôle parlementaire aux différentes étapes du processus d'adoption des lois de finances (suite 2)

2 Le contrôle parlementaire au moment du vote des projets de LF (suite 1).

Renforcement des prérogatives de contrôle du Parlimt:

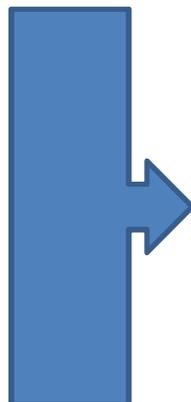
- Passage aux budgets de programmes et à la GAR: Justification par le Gvmt de l'intégralité des crédits sollicités ;
- Les programmes sont les nouvelles unités de vote en lieu et place des titres et des chapitres;
- Chaque compte de prêt ou de garantie, ouvert pour chaque bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires fait l'objet de vote séparé;
- Institution de plafonds d'autorisation d'emplois qui feront l'objet de vote ministère par ministère;
- Le projet de LR doit être déposé avant le projet de LF de l'exercice à venir
- Le projet de LR comporte des annexes obligatoires (art 50) notamment les RAP et le rapport de la CC sur l'exécution de la LF et le certificat de conformité.

II Le contrôle parlementaire des lois de finances (suite 2)

A Le contrôle parlementaire aux différentes étapes du processus d'adoption des lois de finances (suite 2)

3 Le contrôle de l'exécution des LF

Article D. LF : « Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle du Parlement, le contrôle parlementaire (...) vise également à s'assurer de la bonne exécution des lois de finances. (...) »



Mouvements réglementaires

- Dépassements de crédits évaluatifs (art 23);
- Virements et transferts de crédits (art 25);
- Décrets d'avance (art 26);
- Annulations et reports de crédits (art 27);
- Mesures de régulation budgétaire (art 58).

Rapport du Parlimt sur l'exécution budgétaire (possibilité de demander une LFR)

II Le contrôle parlementaire des lois de finances (suite 3)

B Les modalités d'exercice du contrôle parlementaire (art 70 D. LF)

1 Les commissions d'enquête parlementaires

- Elles ont « tous pouvoirs pour entreprendre toute investigation et enquête relatives à l'exécution de la LF »;
- Caractère temporaire et exceptionnel;
- Importants pouvoirs d'enquête et droit de communication étendu;
- Secret professionnel inopposable.

2 Le droit d'effectuer des contrôles et mission d'information

- Contrôle de routine; prérogatives normales du Parlmt;
- Contrôle sur place ou sur pièces;
- Mission d'information moins formalisées ; exemple: évaluation des programmes ou politiques publiques; appui de la CC: la CC évalue « l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'emploi des fonds publics au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et des résultats obtenus ainsi que la pertinence et la fiabilité des méthodes, indicateurs et données permettant de mesurer la performance des politiques et administrations publiques » (article 73 para 5).

II Le contrôle parlementaire des lois de finances (suite 4)

B Les modalités d'exercice du contrôle parlementaire (art 70 D. LF) (suite 2)

3 Le droit d'auditionner les membres du Gouvernement et responsables d'organe constitutionnel

Article 70 de la D. LF: Les commissions «peuvent procéder à l'audition des Hautes Autorités en charge des institutions constitutionnelles, des Ministres et de leurs subordonnés, dans les conditions déterminées par les constitutions nationales »



- Requérir l'autorisation du Chef du Gvmt;
- Procédure à ne pas banaliser;
- Pas de caractère inquisiteur.

II Le contrôle parlementaire des lois de finances (suite 5)

B Les modalités d'exercice du contrôle parlementaire (art 70 D. LF) (suite 3)

4 L'assistance de la CC

Article 73 de la D. LF précise que la Cour des Comptes assiste « le Parlement dans l'exécution de la loi de finances (...) »

Article 70 de la D.LF dispose : « (...) Le Parlement peut s'appuyer sur la Cour des Comptes pour l'exercice du contrôle parlementaire. A cet effet, les commissions parlementaires chargées des finances peuvent demander à la Cour des Comptes la réalisation de toute enquête sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent »

- 
- Ne pas porter atteinte à l'indépendance de la CC;
 - La demande d'appui doit être en rapport avec l'exécution des opérations budgétaires
 - Ou bien avec l'évaluation le Parlmt de la gestion des programmes des ministères (art 93 D. RGCP);
 - Les rapports de la CC au Parlmt peuvent être entièrement ou partiellement publiés;
 - Le rapport de la CC sur l'exécution de la LF et le certificat de conformité doivent obligatoirement accompagner la LR.

Nécessité de renforcer le Parlmt en moyens humains, matériels et financiers pour que le contrôle soit efficace

POUVOIR LEGISLATIF

Parlement :
Sénat et
Assemblée nationale

POUVOIR EXECUTIF

Président de la
République
Gouvernement :
Premier ministre
et Ministres

POUVOIR JUDICIAIRE

Juges
Magistrats

Rôle :

Faire des lois
Les parlementaires font
des **propositions** de lois

Rôle :

Faire **exécuter** les lois
Les membres du
gouvernement peuvent
faire des **projets** de lois

Rôle :

Contrôler l'application
des lois et **sanctionner**
leur non respect

C'est à ces conditions seulement que les finances publiques au sein de la CEMAC pourraient offrir un cadre normatif de conciliation entre l'idéal d'éthique politique et l'exigence d'efficacité, d'efficience et d'économie

merci