

LOUIS M. IMBEAU
RICK STAPENHURST

LE CONTRÔLE
PARLEMENTAIRE DES
FINANCES PUBLIQUES
DANS LA FRANCOPHONIE



Collection
DÉMOCRATIE et INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES



LE CONTRÔLE
PARLEMENTAIRE
DES FINANCES PUBLIQUES DANS
LES PAYS DE LA FRANCOPHONIE

LOUIS M. IMBEAU
RICK STAPENHURST

LE CONTRÔLE
PARLEMENTAIRE
DES FINANCES PUBLIQUES DANS
LES PAYS DE LA FRANCOPHONIE



Presses de
l'Université Laval

Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada



Nous remercions le Conseil des arts du Canada de son soutien. L'an dernier, le Conseil a investi 153 millions de dollars pour mettre de l'art dans la vie des Canadiennes et des Canadiens de tout le pays.

We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts, which last year invested \$153 million to bring the arts to Canadians throughout the country.

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts



Maquette de couverture: Laurie Patry

Mise en pages: Diane Trottier

© Presses de l'Université Laval. Tous droits réservés.

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2019

ISBN 978-2-7637-3798-0

PDF 9782763737997

Les Presses de l'Université Laval

www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

Table des matières

Remerciements	IX
Préface	XI
CHAPITRE 1 – Introduction	1
CHAPITRE 2 – Le contrôle législatif : ses formes, ses instruments et son incidence sur le développement, la démocratie et la corruption	5
2.1 Introduction	5
2.2 Les formes du contrôle législatif	6
2.3 Les instruments de contrôle	8
2.4 L'Assemblée législative dans le processus budgétaire	12
2.5 L'incidence du contrôle législatif	14
2.6 Conclusion	20
CHAPITRE 3 – Le contrôle parlementaire des finances publiques comme relation d'agence : théorie et devis de recherche	21
3.1 Introduction	21
3.2 La théorie de l'agence	22
3.3 Le devis de recherche	26
3.4 Conclusion	29
CHAPITRE 4 – Le contrôle des finances publiques en France et dans la francophonie	31
4.1 Introduction	31
4.2 Le contrôle des finances publiques en France	31
4.2.1 Contexte général	31
4.2.2 Un aperçu historique du rôle des commissions permanentes des finances (CPF)	34
4.2.3 Évolutions récentes des institutions et des pratiques de contrôle des finances publiques en France	36
4.2.4 Les commissions permanentes des finances (CPF)	40

4.3 Statuts, pratiques et ressources des CPF en France et dans la francophonie . . .	42
4.3.1 La capacité selon les statuts	43
4.3.2 La capacité selon les pratiques	49
4.3.3 La capacité selon les ressources	53
4.4 Conclusion	57
CHAPITRE 5 – Le contrôle parlementaire dans les pays de la francophonie et du Commonwealth	59
5.1 Introduction	59
5.2 Méthode	61
5.3 De la validité de nos indices	69
5.4 Y a-t-il une différence entre les pays de la francophonie et les pays du Commonwealth ?	73
5.5 Conclusion	82
CHAPITRE 6 – Du contrôle parlementaire des finances publiques au contrôle de la corruption	85
6.1 Introduction	85
6.2 Cadre conceptuel et hypothèses	87
6.3 Capacité parlementaire de contrôle et contrôle de la corruption : une analyse statistique	89
6.4 L'effet spécifique de la capacité parlementaire sur le contrôle de la corruption : analyses de dépendance	96
6.5 Conclusion	104
Conclusion	107
ANNEXE 1 – Sondage sur le contrôle parlementaire des finances publiques	111
ANNEXE 2 – Les organes internes de contrôle parlementaire en France	135
ANNEXE 3 – Indices de capacité de contrôle parlementaire des finances publiques par pays	137
ANNEXE 4 – Calcul de l'indice de similarité (SIM)	139
ANNEXE 5 – Définitions des variables et sources des données	143
Références	145

Remerciements

Un ouvrage comme celui-ci repose sur le travail d'un nombre important de personnes que nous tenons à remercier ici.

Nous avons reçu et dépouillé 119 questionnaires remplis par autant de fonctionnaires parlementaires de pays de la francophonie, du Commonwealth ou d'autres organisations internationales. Nous sommes redevables à ces personnes qui ont consacré une part importante de leur temps pour nous fournir le matériel de base de nos analyses. Qu'elles en soient remerciées.

Le dépouillement de ces questionnaires et le traitement de l'information qu'ils contenaient ont été faits avec compétence par nos assistants de recherche : Jérôme Couture, Thomas-Cédric Éboutou Zé, Alice French et Judicaël Moutangou. Sans leur aide, nous n'y serions pas arrivés. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre profonde reconnaissance.

Un nombre important de collaborateurs nous ont soutenus tout au long de ce processus, prodiguant leurs conseils et facilitant nos démarches : Paul Belisle, Michel Bonsaint, Rasheed Draman, l'honorable Maizama Gaya, Jean-Dominique Lafay, Éric Montigny, Alphonse Nombré, Mitchell O'Brien, l'honorable Adam Abou Soulé, Anthony Staddon, Geneviève Tellier, Abdoulaye Idrissa Toudjani et l'honorable Mamane Waziri. Nous tenons à remercier en particulier Rémi Schenberg et Georges Bergognous de l'Assemblée nationale française, qui ont lu et commenté une première version du chapitre 4, rédigé avec la compétente collaboration de Mounir Dhouibi, et Louis Massicotte qui a lu et commenté l'ensemble du manuscrit.

Léger-Félix Ntjenjom Mbohhou et le personnel des Presses de l'Université Laval ont fait un travail minutieux de révision du manuscrit. Grâce à eux, l'ouvrage est de meilleure qualité.

Enfin, nous remercions le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, *British Academy* et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval pour leur soutien financier.

Il va sans dire que, si toutes ces personnes ont quelque chose à voir avec les qualités de cet ouvrage, nous en assumons entièrement les limites.

Préface

Dans une démocratie parlementaire, les Parlements jouent un rôle crucial dans deux dimensions essentielles des finances publiques. Ce sont eux qui votent les crédits budgétaires qui permettent à l'État de fonctionner, et ils sont censés contrôler par la suite l'usage fait par le gouvernement des habilitations budgétaires qui lui ont été accordées.

En matière de contrôle des finances publiques, les pays de la francophonie diffèrent-ils des pays du Commonwealth? La tradition administrative prévalant dans un pays joue-t-elle un rôle dans l'explication des variations constatées dans la capacité de contrôle? Quelle est l'influence de la capacité de contrôle sur la corruption?

Telles sont les trois questions auxquelles le présent livre se propose de répondre. La dimension culturelle tient une part importante dans leur démarche, comme on pourrait s'y attendre de la part d'une recherche émanant d'une chaire chapeautée par deux des plus importants Parlements francophones du monde, mais il y a plus. Autant les pays du Commonwealth, influencés par la pratique et le prestige des *committees of public accounts*, ont été scrutés par les chercheurs, autant ceux de la francophonie ont été négligés.

Les auteurs nous offrent un panorama de la panoplie des mécanismes de contrôle existant dans les pays de la francophonie. Impressionnés par la performance de la France à cet égard, ils concèdent que la tradition civiliste dans laquelle baignent la plupart des pays de la francophonie ne semble guère expliquer les variations constatées, mais une analyse plus fine les

amène à soutenir que les traditions administratives civiliste et de droit coutumier continuent d'agir de façon différenciée dans ce domaine.

Les auteurs concluent que la corruption est plus faible dans les pays où la capacité de contrôle est plus grande. Comme ils en conviennent, mesurer la capacité de contrôle en comptabilisant les instruments dont disposent les Parlements ne signifie pas mesurer le contrôle effectif, mais la quantité de ressources disponibles constitue un atout important. Les députés auront-ils la capacité et la volonté d'utiliser à plein les mécanismes formels disponibles ? Telle est la grande question qu'ils nous posent.

Louis Massicotte
Professeur titulaire
Département de science politique
Université Laval

CHAPITRE 1

Introduction

L'équivalent de plus du quart du produit intérieur brut (PIB) mondial est dépensé chaque année par les divers ordres de gouvernement¹. Cela représente plus de 20 000 milliards de dollars américains qui font l'objet de budgets annuels planifiés, débattus et adoptés par plusieurs milliers d'administrations publiques sur le globe. Ces chiffres nous font voir la complexité des processus budgétaires à tous les niveaux de gouvernement. Les acteurs qui y sont impliqués sont soit des gardiens du trésor qui veillent à équilibrer les comptes, soit des promoteurs de programmes qui veulent améliorer les programmes dont ils sont responsables ou en implanter de nouveaux en dépensant plus d'argent, soit des surveillants qui veillent à l'honnêteté et à l'efficacité des allocations budgétaires (Wildavsky 1964; 1988; Good 2007; Crête 2014). Les interactions complexes entre ces acteurs aboutissent à la fourniture de services publics, comme des hôpitaux et des soins de santé, des écoles et des programmes d'instruction, des équipements militaires et policiers et autres infrastructures de sécurité, etc. Au fil des siècles, nous avons collectivement choisi de mettre en commun une part importante des richesses que nous produisons pour nous offrir les services que nous avons jugés utiles.

1. Selon les données de la Banque mondiale, les dépenses publiques pour 2016 représentaient 27,5% du PIB mondial. <https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?view=chart>. Cette proportion est très grande dans certains micro-États – les dépenses publiques représentent 90% du PIB de Kiribati, par exemple – et elle est beaucoup plus faible dans certains pays peuplés plus pauvres – 15% au Soudan. <http://economiepolitique.org/depenses-publiques-des-pays-pourcentage-du-pib-la-france-7eme-sur-187/>.

Un tel niveau de dépenses exige des contrôles « qui causent des conflits entre des personnes qui veulent des résultats différents et qui exercent leur pouvoir pour modifier la taille et la distribution des allocations budgétaires » (Wildavsky 1988: 25). Le contrôle budgétaire implique de surveiller le budget et les gens qui l'administrent. D'une part, veiller à ce que l'allocation des ressources budgétaires réponde à certaines normes et priorités: voulons-nous plutôt plus d'équité (les mêmes impôts et les mêmes services pour tous) ou plus de redistribution (rediriger une partie des avoirs des plus riches vers les plus démunis)? D'autre part, nous assurer que les personnes en position d'autorité n'en profitent pas pour soutirer une partie des ressources communes à leur profit personnel. Les cas comme celui de l'expresident congolais Mobutu, dont la fortune personnelle s'élevait au même niveau que la dette publique de son pays lorsqu'il a été chassé du pouvoir, n'est pas unique. Et ces contrôles ne vont pas sans des institutions fortes, c'est-à-dire des ensembles de lois, de normes et de pratiques suffisamment contraignantes pour induire des choix et des comportements correspondant aux valeurs que nous privilégions.

Dans cet ouvrage, nous voulons décrire et comprendre les institutions de contrôle budgétaire que l'on trouve dans les Parlements des pays de la francophonie. Nous procédons comme suit. D'abord, dans les deux prochains chapitres (chapitres deux et trois), nous définissons les caractéristiques du contrôle parlementaire des finances publiques au moyen d'une recension des travaux comparatifs publiés à ce jour, puis nous montrons en quoi la théorie de l'agence peut nous permettre de formuler des hypothèses relatives aux déterminants et aux répercussions de la capacité de contrôle parlementaire. Dans le chapitre quatre, nous décrivons les institutions de contrôle parlementaire de l'Assemblée nationale et du Sénat français, et, à partir d'un questionnaire rempli par des fonctionnaires parlementaires de 30 pays de la francophonie, nous montrons la grande variabilité des statuts, des pratiques et des ressources des commissions de finances des Parlements francophones quant à leur capacité de contrôle des finances publiques. Nous consacrons le chapitre 5 à l'élaboration de trois indices de

capacité permettant de comparer 23 pays de la francophonie, 23 pays du Commonwealth et 9 pays non membres de ces organisations, du point de vue de leur capacité de contrôle pour répondre à la question suivante : les comités de comptes publics (*Public Accounts Committees*) des pays du Commonwealth ont-ils une plus grande capacité de contrôle que les commissions permanentes des finances des pays de la francophonie ? Au chapitre 6, nous posons la question de savoir si la capacité de contrôle parlementaire des finances publiques fait une différence quant au degré de corruption perçue. Nous concluons au chapitre 7.

CHAPITRE 2

Le contrôle législatif: ses formes, ses instruments et son incidence sur le développement, la démocratie et la corruption

2.1 INTRODUCTION

Une des fonctions clés de l'Assemblée législative consiste à contrôler le gouvernement. Résumant la documentation existante, Manning et Stapenhurst (2002) notent que les Assemblées législatives remplissent trois fonctions importantes. D'abord, elles élaborent les politiques et adoptent les lois. C'est la fonction de législation. Ensuite, elles représentent les citoyens et favorisent l'expression de la société civile et des groupements d'entreprises dans le processus collectif de prise de décision en collaboration avec le gouvernement. C'est la fonction de représentation. Enfin, elles surveillent et contrôlent l'action du gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques avec, notamment, la capacité d'exiger une reddition de comptes. C'est la fonction de contrôle¹.

1. Manning et Stapenhurst (2002) font aussi état d'une quatrième fonction: le recrutement de futurs leaders. Ils pensent que les Assemblées législatives sont des tremplins et des lieux de préparation pour les personnes visant de hautes fonctions au sein du gouvernement. Par ailleurs, Luc Sindjoun attribue à l'Assemblée législative d'autres fonctions qui, même si elles n'apparaissent pas dans le discours officiel, sont loin d'être symboliques. Il écrit: «Au Cameroun, le Parlement joue plusieurs rôles notamment d'exhibition de la modernité institutionnelle, d'assimilation réciproque "de diverses

Après avoir été relativement négligé, le contrôle législatif a fait l'objet depuis une quinzaine d'années d'une attention croissante de la part des praticiens et des chercheurs qui se sont intéressés à la nature du contrôle, à son importance, à son fonctionnement et, dans le contexte du processus budgétaire, au rôle des commissions parlementaires et à leur importance. Dans ce chapitre, nous examinons les travaux savants portant sur le contrôle parlementaire en vue de définir les formes, les instruments et l'incidence de ce contrôle. Dans un premier temps, l'exploration des formes de contrôle législatif en tant que phénomène nous permettra de constater qu'il suscite de profondes divergences d'opinions y compris au sujet de sa définition même. Nous verrons ensuite ce qu'on dit des divers instruments du contrôle législatif et de la place de l'Assemblée législative dans le processus budgétaire. Enfin, notre recension des écrits sera l'occasion de souligner l'incidence du contrôle législatif sur les niveaux de développement et de démocratisation ainsi que sur le degré de corruption.

2.2 LES FORMES DU CONTRÔLE LÉGISLATIF

Il est paradoxal de noter que, malgré l'intérêt croissant des chercheurs et des praticiens pour le contrôle législatif, notamment en ce qui concerne la dimension relative au renforcement du pouvoir parlementaire, il n'y a pas de consensus sur la définition du contrôle. Tandis que Schick (1976), par exemple, suggère que le contrôle consiste à exercer une surveillance *ex post* des politiques et des programmes mis en place par le gouvernement, Maffio (2002) préconise une approche plus large qui inclut la surveillance *ex ante* des propositions législatives de l'exécutif. Pour le premier, le contrôle s'exercerait sur les politiques gouvernementales une fois qu'elles sont mises en place alors que, pour le second, le Parlement aurait aussi pour fonction de contrôler les *projets* du gouvernement avant qu'ils soient adoptés. S'agissant

composantes ethniques", de rétribution du militantisme des bureaucrates» (Sindjoun 1993: 817). Toutefois, puisque ces fonctions sont moins reconnues dans la littérature, nous passerons outre.

du budget, le contrôle *ex post* se limite à vérifier la conformité des dépenses avec les crédits votés en début d'année, alors que le contrôle *ex ante* se préoccupe d'abord des effets attendus des allocations budgétaires².

Ainsi, pour Ogul (1976), le contrôle législatif comprend l'examen et l'évaluation par l'Assemblée législative de certaines activités du gouvernement, avant et pendant la phase d'élaboration des politiques, et durant la phase de mise en œuvre subséquente. L'objectif est de faire en sorte que le gouvernement et ses différents organes demeurent réceptifs aux demandes des citoyens et répondent de leurs actes devant l'Assemblée législative (Ogul et Rockman 1990). Cette définition est implicite dans la distinction que fait Olson (2008) entre « le contrôle » (qui s'assimile à cette définition) et « l'examen minutieux », qui concerne le rôle de l'Assemblée législative dans l'élaboration des politiques (voir Doering 1995 ; Drewry 1989 ; Blondel 1973).

McCubbins et Schwartz (1984) proposent une distinction intéressante entre deux modèles de contrôle : **la patrouille de police** et **le sonneur d'alarme**. Le modèle de la patrouille de police représente un contrôle centralisé, actif et direct. Par exemple, une assemblée législative examine un éventail d'activités exercées par une agence exécutive en vue de déceler et de corriger des déviations par rapport aux objectifs législatifs, dissuadant ainsi de telles déviations. Le sonneur d'alarme représente un modèle de contrôle moins centralisé et des interventions moins actives et moins directes. Selon ce modèle, l'Assemblée législative établit un système de règles, de procédures et de pratiques informelles permettant aux citoyens et aux groupes d'intérêts d'examiner les décisions administratives, d'engager des procédures en cas de violation et de chercher des solutions auprès des agences, des tribunaux et de l'Assemblée législative elle-même. L'Assemblée législative attend ensuite que quelqu'un « sonne l'alarme » pour indiquer qu'il y a un problème et qu'il faut enquêter (c'est-à-dire tenir des audiences publiques). Cela

2. L'adoption des principes du nouveau management public au cours des deux dernières décennies a quelque peu réconcilié ces deux approches en insistant sur les performances du gouvernement.

peut donner l'impression (peut-être à tort) que l'Assemblée législative n'exerce pas suffisamment son rôle de contrôle. Pourtant, les partisans de ce deuxième modèle soutiennent que les Assemblées législatives seront plus portées à s'engager dans des activités de contrôle si cela leur est profitable, c'est-à-dire si elles obtiennent ainsi des appuis politiques, car le modèle du sonneur d'alarme augmente les chances que le temps consacré au contrôle soit utilisé à examiner des questions importantes pour les électeurs et que les législateurs soient appréciés pour avoir redressé des torts. Toutefois, ces modèles ne sont pas incompatibles et la plupart des assemblées législatives utilisent une combinaison des deux.

En plus du manque de consensus sur la définition du contrôle législatif, la plupart des études sur cette question sont plutôt descriptives et a-théoriques, s'attachant à décrire les fonctions des assemblées législatives d'un pays sans ambition théorique ou explicative, incluant une pléthore d'études sur les États-Unis et quelques rares études sur d'autres pays (voir, entre autres, Olson et Norton 1996; Norton et Ahmed 1999; Wang 2005). Plusieurs travaux plus récents ont contribué à corriger cette lacune (voir, entre autres, Persson et collab. 1997; Hope 2000; Doig et Theobald 2000; Gerring et Thacker 2004; Lederman et collab. 2005; Stapenhurst 2011). C'est dans cette veine que se situent nos travaux (voir, entre autres, Stapenhurst et Imbeau 2017).

2.3 LES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE

Plusieurs chercheurs distinguent les outils internes et externes à l'Assemblée législative par lesquels s'exerce le contrôle (Olson et Mezey 1991; Norton et Ahmed, 1999; Crowther et Olson, 2002; Wang 2005; Stapenhurst 2011).

Parmi les instruments internes de contrôle, on distingue: (i) les commissions parlementaires et les commissions spéciales d'enquête; (ii) l'examen des nominations; (iii) le pouvoir de

censurer, de destituer, de démettre; (iv) les procédures de l'assemblée: questions, interpellations et débats; et (v) les services de recherche.

Les commissions. Wehner (2004: 13) décrit les commissions comme « la chambre des machines » de l'Assemblée législative... « [où] des débats techniques en profondeur peuvent avoir lieu, à l'écart de la démagogie politique qui caractérise souvent les travaux de la chambre ». Joseph LaPalombara renchérit: « Pour que l'Assemblée législative soit un facteur politique déterminant, il faut des commissions spécialisées, formées d'un nombre limité de personnes et ayant un pouvoir considérable » (1974: 311). Les résultats des enquêtes des commissions prennent alors généralement la forme de rapports à l'Assemblée législative, qui sont publiés et qui pourront faire l'objet d'un débat en séance plénière. L'assemblée peut exiger une réponse ou un suivi de la part du gouvernement.

Dans certaines assemblées législatives, des commissions anticorruption ont été mises sur pied en vue d'une collaboration étroite avec les agences anticorruption, alors que dans d'autres assemblées, principalement celles qui ont un modèle d'audit de type Westminster, des commissions spécialisées ont été créées dans le domaine des finances et du budget. Ces commissions travaillent en étroite collaboration avec les instances supérieures de contrôle (ISC). De telles commissions peuvent accentuer le contrôle budgétaire *ex post* et compléter le contrôle des politiques exercé par des commissions sectorielles. Par ailleurs, une assemblée législative peut créer une commission spéciale d'enquête pour se pencher sur des questions d'intérêt public, faire des recommandations en matière de politique et proposer des projets de loi. Une telle commission est temporaire et son mandat couvre souvent les domaines de responsabilité de plusieurs ministères ou commissions parlementaires.

Confirmation des nominations, motions de défiance et de censure et destitution. Le pouvoir de l'assemblée de revoir les nominations de l'exécutif varie grandement, allant du pouvoir de rejeter un candidat à un rôle consultatif (National Democratic Institute, 2000). Même une fois que des personnes ont été nommées à des

postes exécutifs ou judiciaires, l'Assemblée législative peut avoir le pouvoir de les congédier ou de les destituer. Certains systèmes parlementaires permettent aussi des votes de défiance à l'endroit d'un ministre; un tel vote est considéré comme une évaluation de la performance du ministre plutôt que comme un jugement de l'ensemble des politiques du gouvernement. La menace d'un vote de défiance, plus fréquente que le vote lui-même, peut inciter un ministre à démissionner.

La Chambre: i) questions et interpellations. D'abord apparu au Royaume-Uni, le droit d'interroger les ministres, oralement ou par écrit, fait partie des formes traditionnelles de contrôle dans les systèmes parlementaires et semi-présidentiels où les ministres sont aussi membres de l'Assemblée législative (NDI 2000). Les questions peuvent servir à obtenir des informations, exiger du gouvernement qu'il résolve des problèmes, le critiquer, révéler des abus et exiger réparation. Semblables aux questions parlementaires, les interpellations sont habituellement plus officielles et approfondies. Elles sont «conçues pour provoquer un débat en profondeur sur une question ou un cas particulier de négligence ministérielle» (NDI 2000).

La Chambre: ii) débats en assemblée plénière. Yamamoto définit les débats en assemblée plénière comme «des échanges oraux destinés à faciliter le processus décisionnel collectif de la chambre sur certaines questions» (2008: 62). Selon lui, «ils peuvent être tenus à certaines occasions spéciales, comme le discours d'ouverture, ou à différentes étapes de l'étude d'un projet de loi et ils peuvent porter sur des questions choisies par les parlementaires ou mettre en évidence le travail des commissions parlementaires». L'efficacité de ces débats comme mécanisme de contrôle dépend du temps accordé aux débats, du temps réservé à l'opposition pour débattre de questions de son choix, de l'ouverture des débats au public et du degré de neutralité et de professionnalisme des présidents d'assemblée³.

3. En effet, durant la période des questions, «l'orateur (le président) de la chambre joue un rôle clé en assurant le déroulement harmonieux des débats parlementaires et il est investi de pouvoirs étendus et de l'autorité nécessaire (c'est-à-dire qu'il a le droit de donner la parole aux députés et de la leur retirer)» (OCDE 2001).

Les services de recherche. Les chercheurs, tout comme les praticiens, ont souligné la nécessité d'un personnel parlementaire adéquat comprenant en particulier des agents de recherche qui peuvent assister les législateurs dans leur fonction de contrôle (Robinson et Miko 1994 ; Robinson 1998 ; Miller, Pelizzo et Stapenhurst 2004). Les Assemblées législatives ont besoin d'information indépendante, ce qui nécessite des services de recherche et des bibliothèques. Wehner (2004) a mis en lumière l'importance d'une analyse indépendante permettant aux législateurs d'évaluer les chiffres présentés dans les projets de budget, de décider s'il est souhaitable d'effectuer des changements et d'évaluer les incidences financières des amendements proposés. À mesure qu'une assemblée législative évolue, passant d'une institution destinée à tout approuver docilement à une institution de transformation bien informée, le besoin d'information s'accroît (Robinson et Miko 1994). L'accès à l'information peut aider les législateurs, les chercheurs et d'autres intervenants à obtenir des renseignements gouvernementaux qui seraient autrement difficiles à trouver, ce qui facilite le travail de contrôle des législateurs (Mendel 2005).

Les outils externes de contrôle, pour leur part, sont conçus pour « accentuer la responsabilisation du gouvernement et fonctionner à l'extérieur du Parlement et du processus politique qui s'y déroule ». Paradoxalement, leur création a été « largement favorisée par une perception de l'inadéquation du Parlement en tant que mécanisme de responsabilisation » (Evans 1999 : 1). On distingue trois principaux instruments externes de contrôle : les instances supérieures de contrôle (ISC), les agences anticorruption et les bureaux d'ombudsman.

Instances supérieures de contrôle (ISC). Il y a trois grands modèles de vérification externe : le modèle de Westminster (ou anglo-saxon) répandu dans les pays du Commonwealth ; le modèle judiciaire (ou napoléonien) qu'on trouve dans plusieurs pays, notamment la plupart des pays francophones ; et le modèle de conseil ou modèle collégial. Toutes les ISC, peu importe le modèle, effectuent des vérifications financières, juridiques (audit de conformité) et, souvent, de performance (audit d'optimisation des ressources) portant sur les revenus et les

dépenses du gouvernement. Ce travail est essentiel au contrôle *ex post* que les Assemblées législatives exercent sur les comptes des gouvernements.

Agences anticorruption. Plusieurs pays ont mis sur pied des agences anticorruption. Il y en a quatre modèles: le *modèle universel*, qui rassemble les fonctions d'enquête, de prévention et souvent de communication; le *modèle d'enquête* caractérisé par une commission d'enquête d'envergure réduite et centralisée; le *modèle multiagences* qui réunit plusieurs bureaux au sein du gouvernement, distincts l'un de l'autre, mais formant un réseau d'agences; et le *modèle parlementaire* qui comprend des agences anticorruption relevant directement du Parlement et indépendantes des sections exécutive et judiciaire de l'État (Heilbrunn 2004: 3). Quel que soit le modèle, leurs résultats sont généralement décevants (Meagher 2004).

Ombudsman. Mis en place pour la première fois en Suède, le bureau de l'ombudsman⁴ enquête sur les plaintes formulées par des citoyens à l'encontre des autorités publiques. Dans certains pays, les ombudsmans ont des mandats qui vont au-delà du contrôle de la légalité et de la bonne gouvernance pour s'étendre aux droits de la personne et à la médiation entre les citoyens et les autorités. Plus rarement, ils ont un mandat anticorruption explicite, comme c'est le cas en Papouasie–Nouvelle-Guinée, en Ouganda et en Namibie.

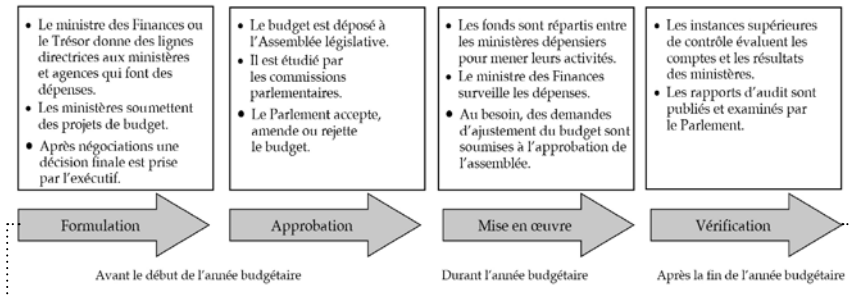
2.4 L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Les Assemblées législatives, nous l'avons dit, s'acquittent de leur fonction de contrôle de deux façons (Maffio 2002): elles surveillent l'élaboration des politiques (surveillance *ex ante*) et

4. L'ombudsman a de nombreux synonymes. On parle du *Defensor del Pueblo* dans plusieurs pays hispanophones (Espagne, Argentine, Pérou et Colombie), du *Parliamentary Commissioner for Administration* (Sri Lanka et Royaume-Uni), du *Médiateur de la République* (France, Gabon, Mauritanie et Sénégal), du *Public Protector* (Afrique du Sud), du *Protecteur du citoyen* (Québec), du *Volksanwaltschaft* (Autriche), de la *Public Complaints Commission* (Nigeria), du *Provedor de Justiça* (Portugal), du *Difensore Civico* (Italie), de l'*Investigator-General* (Zambie), du *Citizen's Aide* (Iowa avant 2013), du *Wafaqi Mohtasib* (Pakistan) et du *Lok Ayukta* (Inde).

elles surveillent l'exécution et la mise en œuvre de ces politiques (contrôle *ex post*). En ce qui concerne le processus budgétaire, les assemblées jouent un rôle *ex ante* au moment de la formulation et de l'approbation, et un rôle *ex post* lors de la mise en œuvre et de la vérification (voir diagramme 1).

DIAGRAMME 1 Étapes du processus budgétaire annuel



Source: Wehner 2004.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs textes ont porté sur le rôle de l'Assemblée législative dans le processus budgétaire. Wehner (2004) a montré que, dans les pays dotés d'un système présidentiel ou parlementaire autre que de type Westminster, le rôle *ex ante* de l'assemblée dans le processus budgétaire est plus faible, tandis que Stapenhurst (2011) a démontré que, dans les systèmes parlementaires en général, le rôle *ex post* est généralement plus fort. De l'avis de Griglio (2012), le système du Royaume-Uni (de type Westminster) est caractérisé par une faible capacité *ex ante* et une forte capacité *ex post*, tandis que le système français (napoléonien) a une capacité *ex ante* moyenne et une forte capacité *ex post*. L'auteure attribue ce phénomène au fait qu'il existe au Royaume-Uni une puissante commission sur les finances et le budget, qui joue un important rôle de contrôle *ex post*, mais pas de commission forte sur la coordination du budget. En France, par contre, la commission des finances a des fonctions *ex ante* et *ex post*. Le mandat et le champ d'action des commissions de contrôle en France ont été mis à jour et augmentés de façon importante au début des années 2000. Il en sera question dans le prochain chapitre.

Dans une étude comparative des systèmes de gestion des dépenses en Afrique, Lienert (2003) a remarqué un contrôle *ex post* relativement plus serré dans les pays anglophones, au moyen de commissions sur les finances et le budget, alors que la plupart des pays francophones africains n'avaient pas mis à jour leurs législations financières, comme l'avait fait la France en 2000 pour accentuer la fonction de contrôle législatif. En général, les systèmes de gestion financière étaient plus faibles dans les pays francophones que dans les pays anglophones. En 2010, le Centre parlementaire canadien souscrivait à cette observation tout en soulignant que, dans les pays étudiés⁵, la production tardive des rapports de vérification rendait les examens de la commission sur les finances et le budget moins utiles au contrôle et qu'en outre l'absence de mécanisme de rétroaction ne facilitait pas la prise en compte des recommandations de l'Assemblée législative lors du processus d'élaboration du budget.

Abdourhamane et Crouzel (2004) ont noté que, nonobstant un cadre institutionnel commun avec la France en matière de procédures et de règles, le processus budgétaire des pays francophones d'Afrique est caractérisé par plusieurs faiblesses, notamment une séparation insuffisante des pouvoirs et une prédominance du pouvoir exécutif. De plus, ces auteurs ont souligné la faible participation de l'Assemblée législative au processus budgétaire dans ces pays, en raison du manque de connaissances et de compétences des législateurs en matière budgétaire.

2.5 L'INCIDENCE DU CONTRÔLE LÉGISLATIF

S'appuyant sur les données de l'enquête menée en 2001 par l'Union interparlementaire et l'Institut de la Banque mondiale, plusieurs études ont été conduites sur l'incidence du contrôle législatif sur le développement économique, le processus de démocratisation et l'indice de perception de corruption (Pelizzo

5. Bénin, Ghana, Kenya, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

et Stapenhurst 2004; Stapenhurst, Johnston et Pelizzo 2006; Pelizzo 2008; Pelizzo et Stapenhurst 2012). Chacun de ces aspects fera l'objet d'un examen dans les développements qui suivent.

Niveau de développement. Dans leur étude globale des outils de contrôle législatif, Pelizzo et Stapenhurst (2004) ont évalué dans quelle mesure la présence d'outils de contrôle législatif⁶ est liée à certains indicateurs de développement. Leur étude a mis en lumière une relation entre le potentiel de contrôle, c'est-à-dire la présence et le nombre d'outils de contrôle à la disposition de l'Assemblée législative, et les niveaux de revenus et de maturité du système démocratique d'un pays. Ils ont observé qu'il y a une corrélation entre le niveau de revenu et le nombre d'outils de contrôle. Les Assemblées législatives des pays à faible revenu disposaient en moyenne de 5,5 outils de contrôle (sur une possibilité de 7). Dans les pays à revenu moyen, le nombre passait à 6,25 et à 6,27 dans les pays à revenu élevé⁷.

Il est aussi apparu à Pelizzo et Stapenhurst (2004) que les audiences des commissions, les audiences en séance plénière, l'utilisation des questions et le temps accordé aux questions augmentaient à mesure qu'on passait des pays à faible revenu aux pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé. Par contraste, le recours aux commissions d'enquête et aux bureaux d'ombudsman était plus fréquent dans les pays à revenu intermédiaire, moins fréquent dans les pays à revenu élevé et encore moins dans les pays à faible revenu, alors que les interpellations étaient utilisées plus fréquemment dans les pays à revenu élevé, moins dans les pays à faible revenu et encore moins dans les pays à revenu intermédiaire.

Niveau de maturité de la démocratie. Maffio (2002) a présenté une analyse novatrice au terme d'un examen du lien entre l'existence d'outils de contrôle au sein de l'Assemblée législative et le

6. Audiences des commissions, commissions parlementaires, questions, périodes de questions, interpellations et bureaux d'ombudsman.

7. Selon les catégories établies par la Banque mondiale, les pays à revenu élevé avaient, en 2002, un revenu national brut (RNB) de 9 266\$ US ou plus par habitant; les pays à revenu intermédiaire avaient un RNB par habitant se situant entre 755\$ US et 9 265\$ US; et les pays à faible revenu avaient un RNB de moins de 755\$ US par habitant.

modèle de démocratie (majoritaire, consensuelle, mixte). À partir d'un échantillon de 24 pays, elle a établi qu'il n'y avait pas de corrélation entre le modèle de démocratie et le potentiel de contrôle. «Il existe des démocraties majoritaires ayant un fort potentiel de contrôle (comme l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni)». De même, parmi les démocraties consensuelles, elle a trouvé des cas où le potentiel de contrôle était élevé (Belgique, Allemagne, Pays-Bas) et d'autres où le potentiel était faible (Japon).

En utilisant l'indice de liberté de Freedom House comme indicateur indirect de la démocratie, Pelizzo et Stapenhurst (2004) ont trouvé une relation entre le niveau de démocratisation et le nombre d'outils de contrôle. Les pays non démocratiques avaient en moyenne 5 outils de contrôle; les pays quasi démocratiques en avaient en moyenne 5,7; et les démocraties en avaient en moyenne 6,4.

Dans une étude subséquente, Stapenhurst, Johnston et Pelizzo (2006) ont examiné la relation entre le nombre d'outils de contrôle et la probabilité qu'un pays soit une démocratie formelle ou libérale. Ils ont trouvé que cette probabilité était fortement liée au nombre d'outils de contrôle. Partant de ces travaux, Pelizzo a montré que le niveau de démocratisation est toujours lié au potentiel de contrôle. De plus, il a établi que l'outil le plus important, au regard de la démocratie, est le bureau d'ombudsman. Toutefois, tout en notant le rôle critique d'un tel bureau sur le plan de la responsabilité horizontale, puisque le bureau d'ombudsman ne peut être utilisé de façon partisane, il a noté que «ces conclusions ne constituent pas le dernier mot sur la relation entre la démocratie et le contrôle», parce qu'elles sont largement fondées sur les données d'une étude de cas menée en Italie. Il suggère «qu'on pourrait recueillir de meilleures données provenant d'un plus grand nombre de pays, et effectuer des analyses plus fines» (Pelizzo 2008 : 45).

Plus récemment, Pelizzo et Stapenhurst (2012) sont allés plus loin en cherchant à expliquer en quoi le contrôle législatif est un déterminant important du niveau de démocratisation. En se basant sur le cadre mis au point par Morlino (2004), ils ont

suggéré que l'important n'est pas tant la *capacité* de contrôle, en nombre d'outils de contrôle à la disposition d'une assemblée législative, mais bien l'efficacité réelle du contrôle, qui dépend de la volonté politique de l'Assemblée législative et des législateurs d'utiliser ces outils. En définitive, ils concluent que les outils de contrôle sont un mécanisme nécessaire, mais non suffisant pour assurer la démocratie.

Degré de corruption. Thomas et Meagher (2004) notent qu'il y a deux grandes approches de l'analyse causale de la corruption. La première se concentre sur les causes structurelles ou contextuelles, comme la structure et l'historique du régime politique, la culture, les valeurs, les normes, les allégeances. Il existe une abondante documentation concernant l'État patrimonial (Weber 1964; Scott 1972), les relations sociales (Cartier-Bresson 1997; Fitchett et Ignatius 2002; Yao 2002) et le gouvernement non contrôlé (Scott 1972; Johnston 1997; Moore et collab. 1999). Ces analyses se fondent souvent sur la théorie institutionnelle. Bien que ces analyses et d'autres analyses connexes contribuent à une meilleure compréhension des facteurs de corruption, il est difficile de les traduire en solutions politiques susceptibles de réduire la corruption.

La seconde approche se concentre sur les facteurs qui incitent aux comportements de corruption. Selon cette approche, l'analyse porte sur l'individu qui fait des choix en vue d'optimiser sa propre utilité sur la base de ses préférences rationnelles et de ses attentes (Thomas et Meagher 2004 : 12). Klitgaard (1988), par exemple, soutient que la corruption apparaît lorsqu'un responsable public détient un pouvoir monopolistique sans entraves et qu'il n'y a pas de reddition de comptes. Les chercheurs ont examiné les facteurs qui encouragent la corruption et d'autres facteurs connexes. À titre illustratif, Rose-Ackerman (1998) et Shleifer et Vishny (1993) ont étudié l'occasion (autorité discrétionnaire), tandis que Besley et McLaren (1993) se sont intéressés à l'effet des bas salaires alors que Polinsky et Shavell (2001) ont analysé les sanctions qui découragent les comportements de corruption. Le modèle principal-agent est sous-jacent à la plupart de ces analyses. Par exemple, Becker et Stigler (1974), Banfield (1975), Rose-Ackerman (1975; 1978) et Klitgaard (1988;

1991) identifient le supérieur hiérarchique du fonctionnaire comme le principal qui doit empêcher l'agent de commettre des actes de corruption. Le principal peut aussi être l'Assemblée législative (agissant au nom des citoyens) ou les citoyens eux-mêmes.

Les deux approches mentionnent au passage l'importance de l'Assemblée législative dans la réduction de la corruption. Toutefois, la seconde approche a été moins développée par les chercheurs. Il convient de mentionner l'étude de Stapenhurst et collab. (2008) dont il ressort que le niveau de corruption est inférieur dans les pays qui disposent de plus d'outils de contrôle. Stapenhurst (2011) a montré que les outils de contrôle *et* les facteurs de soutien (comme les bibliothèques, le personnel de recherche et l'accès à l'information) *et* les facteurs contextuels (forme de gouvernement, partis politiques, système électoral et confiance sociale) sont importants.

Lederman, Loayza et Soares (2005) ont établi que les institutions politiques ont leur importance dans la lutte contre la corruption. Ils ont trouvé que les Assemblées législatives dans les systèmes parlementaires sont plus efficaces dans la lutte contre la corruption que celles des régimes présidentiels. Cette constatation a été corroborée par Gerring et Thacker (2004) et Gerring, Thacker et Moreno (2005) qui ont montré que les formes parlementaires de gouvernement aident mieux à réduire la corruption⁸. Kunicova et Rose-Ackerman (2005) ont aussi souligné que le régime présidentiel⁹ est associé à des indices de perception de corruption plus élevés. Des organisations comme la Banque mondiale et Transparency International notent l'importance du contrôle législatif dans les stratégies nationales de lutte contre la corruption, mais, là encore, elles n'ont pas décrit *comment* le contrôle législatif contribue à lutter contre la corruption.

8. Il en est de même de l'unitarisme (Gerring et Thacker 2004) et de la représentation proportionnelle (Gerring, Thacker et Moreno 2005).

9. Associé à des systèmes électoraux comportant la représentation proportionnelle.

Certaines études soutiennent qu'une plus grande capacité de contrôle par l'Assemblée législative n'est pas associée seulement à un meilleur niveau de démocratisation, mais qu'elle est en fait responsable d'une meilleure démocratie, et que la quantité d'outils de contrôle à la disposition de l'Assemblée législative constitue une bonne mesure substitutive de la capacité de contrôle. Enfin, en ce qui concerne le contrôle budgétaire, certaines études indiquent que les Assemblées législatives dans les systèmes semi-présidentiels sont celles qui participent le moins à la préparation et à l'étude du budget, mais qu'elles sont celles qui utilisent le plus les rapports de vérification *ex post* comme outil de surveillance de la mise en œuvre du budget. On constate aussi que, même si elles participent moins que les assemblées des systèmes présidentiels à la confirmation et à l'approbation du budget, elles le font certainement plus que les assemblées des systèmes parlementaires (Stapenhurst et collab. 2005).

Ces constatations ont une certaine importance pour au moins trois raisons. Premièrement, cela met en lumière des phénomènes et des relations (entre les variables) qui n'ont jamais fait l'objet d'analyses rigoureuses, faute de données quantitatives. Deuxièmement, ces analyses, en plus de démontrer de fortes corrélations entre les variables d'intérêt (capacité de contrôle, forme de gouvernement, niveau de démocratisation et degré de corruption), fournissent des hypothèses claires sur les relations causales entre ces variables ; en particulier, on a suggéré que les niveaux de corruption moins élevés observés dans les pays où l'assemblée est mieux équipée pour remplir ses tâches de contrôle s'expliquent par le fait que la capacité de contrôle contribue à lutter contre la corruption. Donc, selon ces éléments de preuve, on a suggéré qu'aucun effort de lutte contre la corruption ne pouvait être couronné de succès sans renforcement de la capacité de contrôle de l'Assemblée législative. Troisièmement, ayant formulé des hypothèses qui ne peuvent être vérifiées adéquatement au moyen des données disponibles, il fallait effectuer une nouvelle enquête auprès des assemblées législatives dans le monde ; cette enquête (la deuxième) a été menée par la Banque mondiale et l'Union interparlementaire en 2009.

2.6 CONCLUSION

Les Assemblées législatives s'acquittent de leur fonction de contrôle de deux façons : elles surveillent l'élaboration des politiques (contrôle *ex ante*) de même que l'exécution et la mise en œuvre de ces politiques (contrôle *ex post*). Pour réaliser ces contrôles, elles disposent d'un ensemble d'instruments internes et externes dont le fonctionnement et l'efficacité varient d'un pays à l'autre. Il a été suggéré que ces contrôles ont une incidence sur le niveau de développement économique, sur la maturité des institutions démocratiques et sur le degré de corruption.

Notre modeste apport à la littérature recensée dans ce chapitre est de trois ordres. Nous attachant au contrôle des finances publiques par l'entremise des commissions de finances, nous voulons d'abord répliquer les enquêtes commanditées par la Banque mondiale sur les comités de comptes publics des pays du Commonwealth en intégrant dans un nouvel échantillon un grand nombre de pays de la francophonie. Nous serons ainsi en mesure de proposer des mesures de la capacité de contrôle parlementaire des finances publiques. Par ailleurs, nous voulons explorer les déterminants de la capacité parlementaire de contrôle en cherchant à répondre à la question : les pays du Commonwealth sont-ils différents des pays de la francophonie à cet égard ? Est-ce que la tradition administrative compte quand il s'agit d'expliquer les variations observées dans la capacité de contrôle ? Enfin, nous voulons nous attarder sur l'une des conséquences de la capacité parlementaire de contrôle mentionnées dans la littérature : le degré de corruption. Une analyse statistique permettrait-elle de mettre en évidence le rôle que jouent les Parlements dans le contrôle de la corruption ? Mais, avant de procéder à ces analyses empiriques, nous préciserons, dans le prochain chapitre, notre perspective théorique et nos hypothèses.

CHAPITRE 3

Le contrôle parlementaire des finances publiques comme relation d'agence : théorie et devis de recherche

3.1 INTRODUCTION

Il existe une abondante documentation traitant du contrôle législatif, en particulier tel qu'il s'exerce aux États-Unis. Toutefois, ce sujet est sous-théorisé, tout comme le domaine plus large des études législatives. Dans ce chapitre, à la suite de Stapenhurst (2011) et de Pelizzo et Stapenhurst (2014), nous proposons de pallier ce manque de théorie en recourant à la théorie de l'agence pour l'appliquer au contrôle législatif dans les pays francophones.

La théorie de l'agence nous fait voir une assemblée législative, le « principal », cherchant à contrôler l'exécutif, l'« agent », en mettant au point des outils de contrôle. Les caractéristiques de cette relation d'agence entre le législatif et l'exécutif aident à comprendre les difficultés que le législatif rencontre et les réactions de l'exécutif aux efforts de contrôle du législatif.

Nous procédons en deux parties. Dans la première, nous exposons succinctement les principes de la théorie de l'agence en l'appliquant au contrôle parlementaire et nous formulons quatre hypothèses que nous déduisons de cette théorie. Dans la

deuxième partie, nous détaillons la démarche que nous suivrons par la suite lors de notre exploration empirique du contrôle parlementaire des finances publiques.

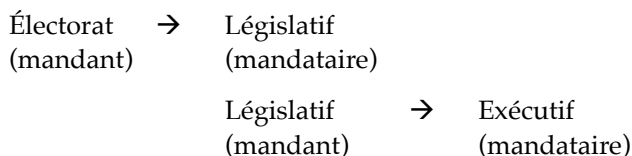
3.2 LA THÉORIE DE L'AGENCE

La théorie normative de la démocratie représentative veut que le pouvoir réside dans «le peuple», ou la population, qui délègue ses responsabilités à des représentants pour qu'ils agissent en son nom. Dans une organisation complexe, cette délégation de responsabilités est d'autant plus nécessaire que les mandants (ceux qui délèguent) sont nombreux et que les tâches confiées aux mandataires sont complexes. En effet, un groupe composé d'un petit nombre de personnes peut prendre en main sa destinée en faisant les choix que, collectivement, il estime essentiels et en les mettant en œuvre. Mais cela est impossible quand le groupe compte un très grand nombre de membres, comme une grande ville, une province ou un pays. La population n'a pas alors d'autre choix que de mandater quelques représentants qui prendront les décisions en son nom et les mettront en œuvre.

C'est un peu la situation où se trouve une assemblée législative. Un mandat lui a été confié par la population et elle doit s'en acquitter au meilleur de ses capacités. Ce mandat peut être résumé dans les trois fonctions que nous avons vues au chapitre précédent : législation, représentation et contrôle. Nous avons donc une première délégation allant de la population (le mandant) vers l'assemblée (le mandataire) : la population délègue à l'assemblée l'autorité de légiférer, de représenter ses intérêts et de contrôler l'exécutif.

Le mandat du contrôle de l'exécutif confié au législatif par l'électorat en vertu du contrat constitutionnel implique une délégation supplémentaire de responsabilité par laquelle le législatif délègue à l'exécutif la tâche de réaliser le budget que le premier a autorisé. En effet, par le budget ou la loi de finances, le législatif détermine les recettes et les dépenses qu'il autorise et délègue à l'exécutif la tâche de mettre le budget en œuvre. Nous avons

donc une structure de délégation à deux niveaux: de l'électorat comme mandant au législatif comme mandataire et du législatif comme mandant à l'exécutif comme mandataire :



S'agissant du contrôle parlementaire des finances publiques, nous nous intéressons particulièrement au deuxième niveau.

La théorie de l'agence nous fournit une description éclairante des mécanismes à l'œuvre lorsqu'il y a délégation de responsabilité entre un mandant et un mandataire. Une relation d'agence, c'est-à-dire la relation entre le principal (le mandant) et l'agent (le mandataire), implique deux caractéristiques fondamentales, l'asymétrie d'information et les conflits d'objectifs.

Il y a asymétrie d'information car le principal et l'agent n'ont pas accès à la même information. L'exécutif, comme agent, dispose d'une information qui échappe au législatif, le principal. En effet, grâce aux analyses continues et en profondeur que font les experts de la fonction publique pour le compte des ministères, notamment le ministère des Finances, l'exécutif a des données détaillées sur l'état des besoins de la population et des ressources disponibles pour y répondre, contrairement au législatif, dont les informations sur ces sujets sont beaucoup plus limitées. De plus, le législatif ignore la plus grande partie des détails de la mise en œuvre du budget par l'exécutif.

Par ailleurs, le principal et l'agent ont souvent des objectifs différents. L'Assemblée législative pourra, par exemple, choisir de financer tel programme visant à améliorer l'état de santé de la population, alors que le ministre ou certains de ses fonctionnaires voudront profiter du programme pour s'enrichir ou en tirer un bénéfice quelconque. Dans une telle situation d'objectifs conflictuels, l'asymétrie d'information cause des problèmes au principal, car elle permet à l'agent de servir ses propres intérêts. C'est le problème de l'aléa moral: le principal ne contrôle pas les

actions de l'agent. Pour remédier à ce problème, le principal est amené à développer des instruments de contrôle, d'abord par la rédaction d'un contrat clair (c'est le rôle des amendements apportés au budget proposé par l'exécutif), ensuite par les outils internes et externes de contrôle qui sont mis en place, enfin par les examens *ex ante* et *ex post* du budget et des comptes publics. Tels sont les enseignements de la théorie de l'agence concernant le contrôle parlementaire des finances publiques.

La démarche scientifique veut que des hypothèses réfutables soient déduites d'une théorie, puis que ces hypothèses soient mises à l'épreuve des faits. Nous avons formulé quatre hypothèses à partir de la théorie de l'agence que nous venons d'exposer.

La première de ces hypothèses veut que toutes les Assemblées législatives se dotent d'outils de contrôle puisqu'elles sont toutes impliquées, en tant que principal, dans une relation d'agence avec un exécutif. L'adoption de ces outils est soumise à des pressions liées à l'isomorphisme mimétique qui pousse les Assemblées législatives de pays dotés de régimes politiques différents à converger, à mesure qu'elles apprennent à connaître les procédures et pratiques des unes et des autres grâce à des organismes comme l'Union interparlementaire et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. D'où :

H 1: Toutes les Assemblées législatives développent et utilisent des outils pour contrôler l'exécutif.

Par ailleurs, sur la base de nos connaissances sur les sociétés politiques dans le monde, il est légitime de s'attendre à ce que toutes les Assemblées législatives ne développent pas les mêmes outils ni ne les utilisent avec la même efficacité. En effet, l'adoption d'outils de contrôle est liée au parcours particulier de chaque société selon le principe de l'ornière institutionnelle (*path dependency*) qui veut que les décisions passées se répercutent sur les décisions présentes. D'où notre deuxième hypothèse :

H 2: La capacité de contrôle parlementaire varie d'une assemblée à l'autre.

En outre, la plus grande partie des travaux comparant les Assemblées législatives ont porté sur les pays du Commonwealth. À cet égard, McNulty souligne que les avis divergent concernant l'efficacité des parlementaires britanniques et leur influence sur l'exécutif. Traditionnellement, soutient McNulty, la Chambre des communes du Royaume-Uni a été vue comme particulièrement faible, mais des études plus récentes ont contesté cette conclusion (McNulty 2017: 2). Par ailleurs, dans son étude sur l'Assemblée nationale française, Kerrouche souligne que l'Assemblée nationale est souvent considérée comme «l'une des assemblées les plus faibles des démocraties modernes» (Kerrouche 2006: 336, notre traduction), mais il conclut que l'Assemblée nationale française «n'est pas aussi faible qu'on le dit» (Kerrouche 2006: 361, notre traduction). Pour McNulty, les travaux de Kerrouche montrent que l'Assemblée nationale française est «beaucoup plus forte et influente qu'anticipé» (McNulty 2017: 2). À partir de ces considérations et postulant que les pays du Commonwealth ont eu tendance à adopter les structures institutionnelles du Royaume-Uni alors que les pays de la francophonie ont plus souvent adopté celles de la France, nous formulons une troisième hypothèse.

H 3: Il y a des différences significatives quant à la capacité de contrôle des pays de la francophonie et du Commonwealth.

Enfin, une des manifestations du problème d'aléa moral les plus souvent mentionnées au sujet du contrôle parlementaire des finances publiques concerne la corruption. En cherchant à servir leurs propres intérêts, les agents s'adonnent souvent à des gestes de corruption que les principaux cherchent à décourager en mettant en place des mécanismes de contrôle. C'est l'objet de notre quatrième hypothèse.

H 4: L'incidence de la corruption est plus faible là où la capacité parlementaire de contrôle est plus grande.

La mise de nos hypothèses à l'épreuve des faits implique l'élaboration d'un devis détaillé de recherche dont la fonction est d'assurer la reproductibilité de notre démarche et la validité de nos résultats. Nous nous consacrons à décrire ce devis dans la prochaine section.

3.3 LE DEVIS DE RECHERCHE

L'analyse comparative des instruments de contrôle développés par les Parlements a fait l'objet d'un nombre relativement restreint de travaux empiriques systématiques. Le premier de ces travaux est attribuable à David G. McGee, greffier de la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande, qui mena une enquête sous les auspices de l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA) en 1999 auprès de 70 législatures membres de cette association (McGee 2002). Cette analyse fut suivie en 2002 par la première enquête en profondeur de l'Institut de la Banque mondiale (WBI) auprès de 52 législatures nationales et subnationales en Asie, en Océanie, au Canada et au Royaume-Uni (Stapenhurst et collab. 2005 ; Pelizzo et collab. 2006 ; Pelizzo et Stapenhurst 2007 ; Pelizzo 2011). L'Institut de la Banque mondiale parraina une deuxième enquête en 2009 auprès de 58 législatures nationales et subnationales (4 d'Afrique, 11 d'Asie, 14 du Canada, 2 des Caraïbes, 9 d'Europe, 8 du Pacifique, 10 de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande) (Stapenhurst, Pelizzo et Jacobs 2014). Nos travaux se situent dans le prolongement de cette dernière enquête.

Nous avons procédé selon une démarche inductive à deux niveaux d'inférence (voir figure 3.1), notre point de départ étant le questionnaire du WBI de 2009 qui avait été rédigé sur la base de l'avis d'un panel d'experts universitaires et praticiens concernant le contrôle parlementaire des finances publiques. La question qui leur avait été posée était la suivante : comment peut-on cerner les caractéristiques du contrôle parlementaire des finances publiques dans un pays ? Ces experts ont répondu à cette interrogation en

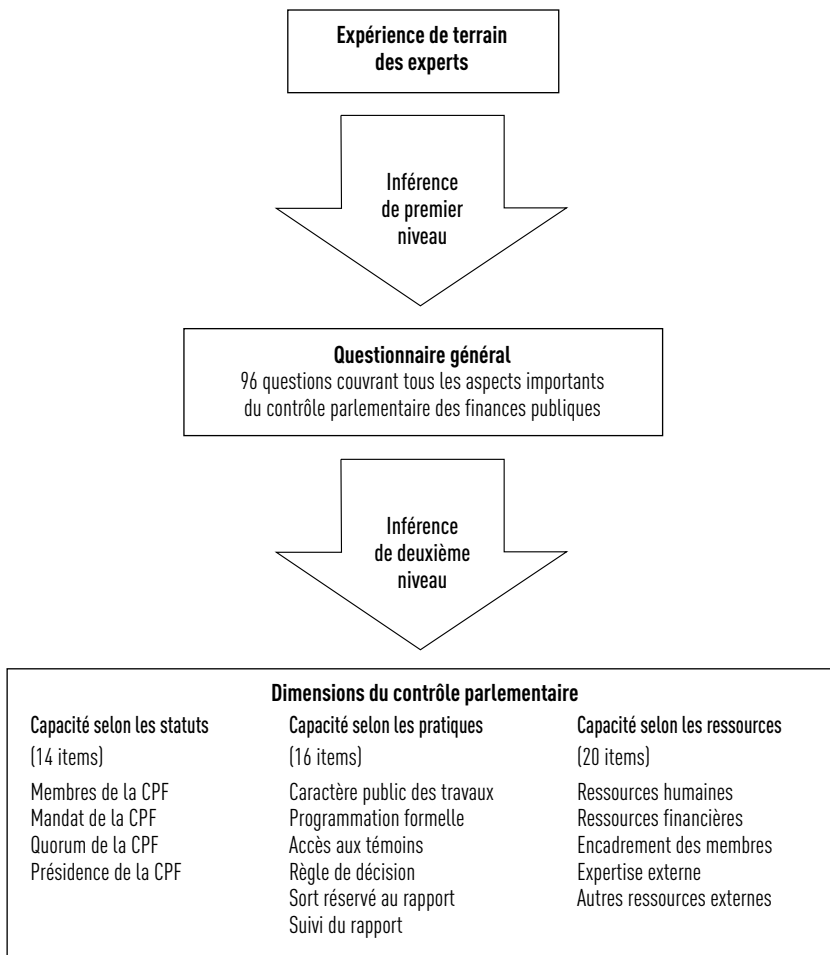
participant à la rédaction d'un questionnaire visant à faire ressortir les différences entre les membres de l'Association parlementaire du Commonwealth quant au contrôle parlementaire des finances publiques. Ce questionnaire rassemblait les éléments du contrôle parlementaire que les experts consultés considéraient comme essentiels. Le recours à ce premier groupe d'experts était une première mesure visant à maximiser la validité apparente (*face validity*) de la démarche, c'est-à-dire le degré d'accord des experts d'un domaine concernant les divers aspects du phénomène mesuré.

Nous avons ensuite traduit ce questionnaire et avons adapté son contenu à des pays héritiers de la tradition institutionnelle française. Nous avons alors procédé à une deuxième mesure de validation en soumettant la version française à un deuxième panel d'experts, praticiens et universitaires, du Nord et du Sud, réunis à Abidjan en décembre 2012, leur demandant de réviser chaque question et d'évaluer sa pertinence dans un contexte francophone. À cette occasion, plusieurs éléments ont été modifiés, ajoutés ou simplement éliminés. Le questionnaire final de 96 questions complétait notre premier niveau d'inférence reliant l'expérience de terrain des experts et notre outil de collecte de données. Le questionnaire est reproduit à l'annexe 1.

C'est par l'intermédiaire de l'Association des secrétaires généraux des Parlements francophones (ASGPF) que nous avons soumis le questionnaire aux secrétaires généraux des Parlements des 54 membres de plein droit de l'Organisation internationale de la Francophonie. Vingt-sept questionnaires provenant de 25 pays membres nous ont été retournés, pour un taux de réponse de 46 pour cent¹. Le contenu des questionnaires reçus a été intégré à une base de données Access en vue de son traitement.

1. Quelques membres nous ont retourné plus d'un questionnaire, généralement un pour la Chambre basse, l'autre pour la Chambre haute. Dans ces cas, nous présenterons les résultats détaillés dans une première analyse. Nous en ferons la moyenne dans l'analyse comparative des chapitres suivants.

FIGURE 3.1 Description du caractère inductif de la démarche de recherche



Le deuxième niveau d'inférence a consisté à inférer du contenu des questionnaires retournés les principales dimensions du contrôle parlementaire, de façon à évaluer la capacité de contrôle de chaque assemblée. Ainsi, à partir des questions formulées par nos panels d'experts, nous avons retenu trois dimensions du contrôle parlementaire qui semblaient importantes : la capacité conférée par les statuts, la capacité manifestée dans les pratiques et la capacité découlant des ressources. Chacune de ces dimensions était associée à un ensemble d'items du questionnaire que nous avons retenus de façon à couvrir un

spectre aussi large que possible, contribuant ainsi à accroître la validité de contenu de nos mesures². Pour chacun des items, nous avons classé les réponses sur une échelle à trois niveaux :

Le statut / la pratique / la ressource tel que rapporté dans cet item contribue *faiblement* à la capacité de contrôle ; score = 1.

Le statut / la pratique / la ressource tel que rapporté dans cet item contribue *modérément* à la capacité de contrôle ; score = 2.

Le statut / la pratique / la ressource tel que rapporté dans cet item contribue *fortement* à la capacité de contrôle ; score = 3.

La moyenne de ces résultats pour une dimension donne une mesure de la capacité de contrôle d'un Parlement sur cette dimension. La somme de ces moyennes pour un Parlement donne un indice global de capacité de contrôle qui peut varier théoriquement de 0 à 6³.

3.4 CONCLUSION

Considérant que la relation entre le législatif et l'exécutif correspond à une relation d'agence, nous avons déduit quatre hypothèses susceptibles de guider notre exploration empirique de la capacité de contrôle parlementaire des finances publiques dans les pays de la francophonie. Notre analyse du contenu des questionnaires remplis par nos répondants est rapportée au chapitre 4 pour ce qui est des deux premières hypothèses. L'hypothèse 3 fait l'objet du chapitre 5 et l'hypothèse 4, du chapitre 6.

-
2. Une mesure atteint un certain degré de validité quant au contenu (validité de contenu) quand le contenu utilisé pour mesurer le concept est approprié, suffisamment large et inclusif pour en capter la complexité. En prenant en compte tous les items du questionnaire relatifs à une dimension, nous nous assurons d'un niveau acceptable de validité de contenu.
 3. Nous appliquons cette méthode dans l'analyse des résultats présentés au prochain chapitre sur les pays francophones. Nous élaborons des indices plus sophistiqués dans les analyses présentées aux chapitres suivants.

CHAPITRE 4

Le contrôle des finances publiques en France et dans la francophonie

avec la collaboration de Mounir Dhoubi

4.1 INTRODUCTION

Pour comprendre le fonctionnement du système de contrôle parlementaire des finances publiques dans les pays de la francophonie, il est nécessaire d'avoir une bonne compréhension du modèle administratif sur lequel ont été construites ces institutions. En effet, les institutions parlementaires de la plupart des pays héritiers de la tradition française ont d'abord reproduit les institutions de leur légateur. Ce chapitre est structuré en deux parties. Nous verrons d'abord les caractéristiques du contrôle des finances publiques en France. Nous montrerons ensuite, sur la base des résultats de notre enquête, en quoi les statuts, les pratiques et les ressources des commissions permanentes des finances varient parmi les pays de la francophonie.

4.2 LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES EN FRANCE

4.2.1 CONTEXTE GÉNÉRAL

Le contrôle de finances publiques est le fait d'un ensemble complexe d'institutions qui interviennent à divers moments du cycle des politiques publiques. Les principales institutions de contrôle financier en France sont présentées dans le tableau 4.1. Elles y sont classées selon les étapes du cycle des politiques

publiques au cours desquelles s'opère le contrôle, mais également en fonction du niveau institutionnel auquel se rattache l'organisation responsable du contrôle. Notons d'abord que, dans l'ensemble, les institutions administratives (celles qui relèvent du gouvernement) participent à toutes les étapes du cycle des politiques publiques, à l'exception de la phase d'adoption. Relevons ensuite que le Parlement intervient au moment de l'adoption (loi de finances) et de l'évaluation (loi de règlement). Observons enfin qu'en dehors de la mise en œuvre la Cour des comptes participe à toutes les étapes du cycle des politiques publiques. Les prochains paragraphes procèdent à une brève description de chacune de ces organisations.

La *Direction générale des finances publiques*, division du ministère des Finances, supervise l'action de tous les comptes publics. Dans chaque ministère, le pouvoir de dépenser l'argent public est divisé entre deux agents indépendants : l'ordonnateur (le plus souvent le ministre qui peut déléguer son autorité), qui a le pouvoir de décider si une dépense est justifiée, et le comptable, qui vérifie la décision de l'ordonnateur et, le cas échéant, effectue l'opération financière. Il importe de souligner que le comptable est personnellement responsable de toute somme détournée ou manquante.

L'*Inspection générale des finances* est responsable de l'audit interne sous l'autorité du ministre des Finances et du ministre du Budget.

La *Commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire* de l'Assemblée nationale et la *Commission des finances du Sénat* font l'objet d'une description détaillée dans les prochaines sections de ce chapitre.

La *Cour des comptes* est l'instance suprême de contrôle (ISC). Il s'agit d'une architecture complexe composée de sept chambres, supervisant chacune un domaine spécifique des politiques publiques. Traditionnellement considérée comme une juridiction, dans la mesure où la constitution la rattache au pouvoir judiciaire, la Cour des comptes serait, selon plusieurs analystes, plus semblable à une « autorité administrative indépendante »,

rattachée au pouvoir exécutif¹. La Cour a pour mission de soutenir le travail des commissions parlementaires des finances, de contrôler la conformité de l'exécution du budget, de certifier les comptes publics présentés par le gouvernement, d'évaluer les politiques publiques, d'informer les citoyens par des rapports publics et de surveiller les organismes qui comptent sur la générosité du public.

Le *Haut Conseil des finances publiques* a été créé en 2012. Il est présidé par le premier président de la Cour des comptes et est composé de quatre juges de la Cour des comptes désignés par le premier président et de six experts de l'économie et des finances publiques désignés par les instances de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil économique, social et environnemental et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Ses membres ne sont pas rémunérés. Le Haut Conseil des finances publiques est complètement indépendant du gouvernement et du Parlement. Sa mission est d'évaluer le réalisme des prévisions macroéconomiques du gouvernement et la cohérence de la trajectoire de l'équilibre budgétaire par rapport aux directives européennes (son rôle s'apparente à celui du directeur parlementaire du budget que l'on retrouve dans plusieurs pays anglo-saxons).

Enfin, la *Chambre de discipline budgétaire*, présidée par le premier président de la Cour des comptes, punit d'amendes les infractions à l'ordre public financier. Les justiciables sont les fonctionnaires, les ordonnateurs, les membres de cabinets ministériels, les comptables publics, etc.

1. Comme le souligne le juriste Nicolas Ochoa (2015: 831), «la survivance de sa qualification légale de 'juridiction' aboutit à vider de toute effectivité le contrôle dit juridictionnel opéré par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes (CRC). En effet, dans la mesure où la principale sanction prononcée par ces juridictions à l'encontre des comptables publics patents ou de fait est la mise en débet et dans la mesure où cette sanction financière fait en moyenne l'objet d'un taux de remise gracieuse par le ministre du Budget de l'ordre de 99%, il faut bien se résoudre à l'évidence qu'une telle mesure ne présente que peu d'utilité».

TABLEAU 4.1 Architecture institutionnelle du contrôle des finances publiques en France

Rattachement institutionnel	Étapes du processus de politiques publiques			
	Formulation	Adoption	Mise en œuvre	Évaluation
Administratif (exécutif)	Direction générale des finances publiques <i>Ordonnateurs / Comptables publics</i>		Direction générale des finances publiques <i>Ordonnateurs / Comptables publics</i>	Inspection générale des finances
Parlementaire (législatif)	(<u>Désignation de quatre membres du Haut Conseil des finances publiques</u>) – Présidences de l'Assemblée nationale et du Sénat – Commissions des finances (CPF) (Assemblée nationale et Sénat)	(<u>Examen du projet de loi de finance</u>) – Commissions des finances (Assemblée nationale et Sénat) – Commissions permanentes (Assemblée nationale et Sénat)	(<u>Mission d'évaluation et de contrôle – MEC</u>) – Commissions des finances (Assemblée nationale et Sénat) (<u>Missions d'information, commissions d'enquête</u>) – Commissions permanentes (Assemblée nationale et Sénat)	(<u>Examen du projet de loi de règlement</u>) – Commissions des finances (Assemblée nationale et Sénat) – Commissions permanentes (Assemblée nationale et Sénat)
Judiciaire	(<u>Présidence et désignation de quatre membres du Haut Conseil des finances publiques</u>) Cour des comptes	(<u>Soutien aux commissions de finances</u>) Cour des comptes		Cour des comptes : – Chambre de discipline budgétaire

4.2.2 UN APERÇU HISTORIQUE DU RÔLE DES COMMISSIONS PERMANENTES DES FINANCES (CPF)²

Irène Bouhadana (2006) rappelle que c'est la constitution de 1789 qui institua la première CPF appelée le *Comité des finances* et constituée de plusieurs sous-comités. Ce comité avait pour principale mission l'assainissement et la restructuration des finances publiques de l'après-révolution. En 1791, cinq autres comités se sont ajoutés au *Comité des finances* pour accélérer la réalisation de cette même mission. Au cours de la même année, tous ces comités seront réduits à deux, à savoir le *Comité de l'ordinaire* et le *Comité de l'extraordinaire*. Ces deux comités ont été fusionnés depuis la

2. Cette section est tirée de Dhoubi et Imbeau 2012.

période de la Restauration (1814-1830) pour donner naissance à une seule commission des finances composée de trois sections départageant entre elles l'examen du budget. Cependant, il convient de souligner que la discussion du budget était assurée par deux autres commissions chargées respectivement de la loi des recettes et de la loi des dépenses. L'année 1920 marque un tournant historique avec l'unification de ces commissions, la présentation du budget dans un document unique et l'adoption par chacune des deux chambres parlementaires d'une seule commission des finances.

Par ailleurs les CPF, en tant que premier organe parlementaire dédié au contrôle de la gestion des deniers publics, jouent depuis la III^e République (1870-1940) un rôle ambivalent. Premièrement, un rôle politique plus persistant qui découle du fait que leurs membres comptent parmi eux des parlementaires expérimentés dont l'influence dans le débat parlementaire et la prise de décisions collectives est établie. Deuxièmement, et en revanche, un rôle technique qui est plus volatil car il est lié à l'étendue du pouvoir des CPF sur les projets de loi de finances. En effet, sous la III^e République, les CPF jouissaient d'une grande marge de manœuvre pour modifier les projets de loi de finances (dépenses et recettes) qui leur étaient soumis. En outre, le débat parlementaire sur la loi de finances s'engageait sur le projet remanié et proposé par ces commissions. Toutefois, sous la IV^e République (1944-1958) et notamment sous l'égide de la constitution de 1946, la capacité de remaniement du projet de loi de finances a été limitée au pouvoir d'amendement, tout en conservant la règle selon laquelle le débat parlementaire s'engageait sur le projet proposé par les CPF. Enfin, sous la V^e République, la constitution de 1958 a redéfini le rôle des CPF. Leur pouvoir d'amendement a été réduit car le débat parlementaire sur la loi de finances s'engage dorénavant sur le projet proposé par le Gouvernement. Cependant, l'ordonnance organique de 1959 accordait aux rapporteurs généraux et spéciaux des CPF des pouvoirs élargis de contrôle sur pièce et sur place en vue d'obtenir des informations nécessaires au contrôle ou à l'évaluation des dépenses publiques.

4.2.3 ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES INSTITUTIONS ET DES PRATIQUES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES EN FRANCE

En 2001, l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) marque un changement majeur dans le contrôle des finances publiques par le Parlement français (Gilles 2011). La loi organique précédente, adoptée en 1959, avait entériné la domination de l'exécutif sur le processus budgétaire. Les débats parlementaires sur le budget étaient très limités; les amendements au budget étaient presque impossibles et l'exécutif pouvait modifier le budget adopté par simple décret, car le ministre en charge du budget contrôlait aussi la procédure de décret.

La LOLF de 2001 découle de l'ambition de doter la France d'une nouvelle constitution financière. D'ailleurs, il se trouve que l'organisation qui chapeautait son élaboration se dénommait justement le Conseil pour la nouvelle constitution financière. L'ambition conjointe de l'exécutif et du législatif était de créer une meilleure adéquation entre les ressources financières et les objectifs des politiques publiques. L'exécutif était plus soucieux d'une certaine flexibilité dans l'exécution du budget, tandis que le focus du Parlement portait sur la constitution de données financières plus fiables lui permettant d'influencer le débat public sur les objectifs des politiques. Les deux pouvoirs ont finalement adopté les principes d'une nouvelle approche axée sur les objectifs, la performance et la transparence. Comme l'ont suggéré Edward Arkwright et ses coauteurs, «alors que le principe de neutralité avait servi de point d'ancrage aux finances publiques françaises dans les années soixante [...] la LOLF n'est pas neutre [...] à au moins trois égards: elle conduit l'État à révéler ses préférences et à afficher clairement ses objectifs, à s'inquiéter de leur éventuelle incohérence et à se préoccuper de l'adéquation des moyens aux objectifs; elle démode la vision purement juridique de l'État, si présente dans le contexte français, au profit d'une approche plus économique et financière et d'une logique plus managériale; elle déplace le centre de gravité de l'organisation administrative vers les responsables de programmes et les décideurs publics déconcentrés, voire décentralisés» (Arkwright et collab., 2007: 8).

Il importe à ce stade de présenter les principaux changements apportés au texte de 1959 par la LOLF de 2001 telle qu'elle a été mise en œuvre à partir de 2006.

- Une nouvelle architecture du budget de l'État a été créée. Le nouveau budget serait structuré autour d'un ensemble de politiques publiques appelées «missions». Le budget général de 2007, par exemple, comprenait 34 missions dont 9 missions interministérielles. Chaque mission était subdivisée en «programmes» décomposés en «actions» (132 programmes dans le budget 2007 pour 620 actions). Au sein de chaque programme, les crédits budgétaires seraient alloués en sept titres budgétaires:
 1. Dotations des pouvoirs publics (présidence, Assemblée nationale, Sénat, etc.);
 2. Dépenses de personnel;
 3. Dépenses de fonctionnement;
 4. Service de la dette;
 5. Dépenses d'investissement;
 6. Transferts;
 7. Opérations financières.

Cette présentation serait indicative car elle pourrait évoluer au cours de l'exécution du budget suivant le principe de fongibilité selon lequel le gestionnaire peut, en cours d'exercice, transférer des sommes d'un titre budgétaire à un autre, à une exception près : les dépenses de personnel peuvent être utilisées pour d'autres types d'allocations, mais l'inverse est interdit (fongibilité asymétrique).

Contrairement aux titres budgétaires, les «actions» ne refléteraient pas les types de dépenses, mais les objectifs de la politique. Dans un programme, les actions réuniraient les crédits ayant des objectifs communs. La répartition des crédits entre les actions serait également indicative.

- Les amendements parlementaires seraient facilités car leur effet sur les dépenses publiques serait évalué au niveau de la mission. Par exemple, un amendement augmentant les dépenses publiques dans un programme pourrait être considéré comme recevable si l'augmentation était compensée par une diminution des dépenses liée à un autre programme de la même mission³.
- La budgétisation axée sur la performance est adoptée sur la base des principes suivants : pluriannualité des budgets, association d'objectifs précis à chaque programme et à chaque mission, identification d'indicateurs de performance et obligation de soumettre un rapport annuel de performance et évaluation de l'état des comptes par la Cour des comptes.
- Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le budget de l'État doit être compatible avec la Loi de programmation des finances qui définit les orientations financières générales sur trois ans, décrivant les politiques de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités locales. Ainsi, les crédits budgétaires sont votés selon un système à deux vitesses. Les autorisations d'engagement sont votées pour trois ans, tandis que les autorisations de paiement sont votées annuellement. Cette vision à moyen terme permet aux gestionnaires de programmes d'associer de manière plus efficace les moyens aux objectifs. En fait, les gestionnaires peuvent redéployer les crédits et le personnel avec plus de souplesse et leur performance est mesurée au vu des objectifs votés et des indicateurs de performance requis par la loi organique. Chaque année, le Parlement adopte un budget selon les

3. L'article 40 de la constitution de 1958 stipule que les propositions et les amendements apportés par les députés ne sont pas recevables s'ils impliquent une diminution des recettes ou une aggravation d'une charge publique. William Gilles note que l'utilisation du singulier « charge publique » dans la constitution a conduit le Conseil constitutionnel à considérer irrecevables les amendements compensés entre charges publiques. L'innovation de la LOLF a consisté à faire correspondre la « charge publique » aux crédits de la *mission*. Ainsi, « députés et sénateurs [sont autorisés à] déposer des amendements compensés en matière de dépenses, de telle sorte que la mission (c'est-à-dire la charge publique) ne s'en trouve pas augmentée afin de respecter l'article 40 de la Constitution » (Gilles 2011 : 424).

objectifs et les indicateurs de performance présentés par le gouvernement pour chaque mission et programme. À titre illustratif, le budget de 2011 comprenait 424 objectifs, 32 missions et 123 programmes. Les objectifs décrivent les orientations des finances publiques alors que les indicateurs de performance permettent d'évaluer l'exécution du budget. En général, trois types d'indicateurs de performance sont calculés : l'efficacité pour les citoyens, la qualité pour les utilisateurs et l'efficience pour les contribuables. Dans la loi de programmation des finances de 2011, on trouve 894 indicateurs de performance (429 indicateurs d'efficacité, 170 indicateurs de qualité et 295 indicateurs d'efficience).

- Enfin, la certification annuelle du compte général de l'État par la Cour des comptes inclurait le bilan, un compte de résultat, le flux de trésorerie et une annexe explicative. La première certification a été opérée lors du budget 2006. Depuis, la certification obligatoire des comptes d'une année (N-1) et son examen par la Commission des finances sont les étapes préliminaires requises pour l'examen fait en l'année N du projet de loi de finances de l'année N+1.

En somme, la capacité du Parlement de contrôler l'exécutif a été renforcée par trois moyens : l'extension de la zone de compétence du Parlement, la confirmation du pouvoir de modification du budget proposé par l'exécutif et la participation du Parlement à la définition de l'objectif de l'utilisation des finances publiques.

Une des innovations de la LOLF réside dans la limitation de l'applicabilité du principe de la confidentialité et du secret professionnel, sauf dans les cas prévus, et la possibilité de recours judiciaires ou administratifs contre toute entrave au droit d'accès des rapporteurs de la commission parlementaire des finances à tous les renseignements et documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission. En outre, depuis 2002, la LOLF fait obligation à la Cour des comptes de répondre à toute demande d'assistance technique et d'enquête de la part du Parlement. La Cour est alors tenue de présenter un rapport au Parlement dans un délai de huit mois. Par ailleurs, le contrôle budgétaire par le Parlement a été étendu aux rapports annuels de performance

accompagnant le projet de loi de règlement ainsi qu'à la surveillance de la discipline budgétaire de l'exécutif. La loi organique exige également que le gouvernement sollicite l'avis de la Commission des finances préalablement aux mouvements de fonds ou à l'avance de crédits au cours de l'année. En ce qui concerne la participation du Parlement à la définition des objectifs stratégiques et des politiques, le budget pluriannuel suppose une collaboration spéciale entre le Parlement et le gouvernement. En effet, un accord entre les deux parties est requis sur des objectifs stratégiques à long terme, des indicateurs de performance et les stratégies à mettre en œuvre pour les atteindre.

En résumé, la Loi organique de 2001 relative aux finances publiques mise en œuvre en 2006 et les modifications constitutionnelles de 2008 ont profondément modifié la capacité de contrôle parlementaire des finances publiques.

4.2.4 LES COMMISSIONS PERMANENTES DES FINANCES (CPF)⁴

Officiellement appelées « Commission des finances » par le Règlement du Sénat et « Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire » par le Règlement de l'Assemblée nationale, les commissions parlementaires chargées des finances sont communément dénommées « commissions des finances ». Aux fins de ce texte, nous regroupons sous la même appellation – commissions permanentes des finances ou CPF – les commissions chargées des finances dans les deux chambres. Ce choix s'explique par les ressemblances dans les attributions et les modes de fonctionnement des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, mais également par la similitude de leurs prérogatives et de leur rôle particulier dans le contrôle budgétaire parlementaire. La présente section procède à une description de la structure organisationnelle des organes internes de contrôle parlementaire au rang desquels figurent les CPF. Ensuite, elle met en évidence l'évolution du rôle des CPF depuis leur création au XVIII^e siècle au lendemain de la Révolution française.

4. Cette section est tirée de Dhoubi et Imbeau 2012.

Enfin, cette section analyse l'importance de ce rôle en passant notamment en revue les attributions de ces commissions, leurs prérogatives, leur composition et la communication des résultats de leurs travaux et conclusions.

Le Parlement dispose de plusieurs organes de contrôle et d'évaluation qui participent directement ou indirectement au contrôle des dépenses publiques. Ces organes lui sont internes et externes. Le principal organe externe ou extra parlementaire est la Cour des comptes. Quant aux organes internes, ils sont nombreux et généralement propres à chacune des chambres. On en trouvera une liste à l'annexe 2 de cet ouvrage. Les organes internes de contrôle sont pour l'essentiel des commissions, des missions d'enquête, des missions d'information, des délégations et des groupes d'études.

Bien que tous les organes internes de contrôle participent au contrôle parlementaire des dépenses publiques, les commissions permanentes se distinguent par leur rôle clé qu'il importe d'analyser. Force motrice du travail parlementaire, toutes les commissions permanentes participent au contrôle budgétaire et à l'évaluation des politiques gouvernementales. Ces commissions se singularisent par leurs missions, leurs prérogatives et leur taille. En matière budgétaire, leur mission principale consiste à informer les deux assemblées et à contrôler les actions du gouvernement en vue de s'assurer de l'efficacité de la gestion des finances publiques. Cette mission est confiée aux rapporteurs spéciaux chargés de l'examen du projet de loi de finances et du suivi de l'exécution de cette loi tout au long de l'année. En effet, chaque commission examine les crédits de la mission faisant partie de son domaine de compétence et collecte toutes les informations utiles grâce au droit d'audition de tout responsable et aux questions adressées aux ministres concernés.

Pour l'Assemblée nationale, une commission permanente ne peut comprendre plus d'un huitième des députés de l'assemblée, soit 73 membres. Pour le Sénat, le nombre des membres des commissions permanentes varie de 39 pour la commission des affaires économiques à 57 pour la commission des affaires sociales. Quant à la commission des finances du Sénat, elle compte

49 membres. En ce qui concerne les membres des commissions, ils représentent les groupes politiques de chaque chambre et sont nommés sur proposition de ces groupes en fonction de la règle de la représentation proportionnelle. Les nominations interviennent tous les ans pour les membres des commissions de l'assemblée, et après chaque renouvellement partiel pour un mandat de trois ans pour les membres des commissions du Sénat. Un parlementaire ne peut être membre de plus d'une commission.

Une fois formées, les commissions procèdent à l'élection de leurs bureaux. À l'assemblée, le bureau d'une commission permanente se compose d'un président élu, de quatre vice-présidents et de quatre secrétaires. En outre, la Commission des finances nomme un rapporteur général et des rapporteurs spéciaux. Le président doit être un représentant de l'opposition. Au Sénat, le bureau d'une commission permanente se compose d'un président élu, de huit vice-présidents et d'un secrétaire par fraction de dix membres de son effectif. En particulier, les commissions des finances et des affaires sociales désignent chacune un rapporteur général qui fait partie du bureau de la commission de plein droit. Pour toutes les commissions permanentes, ce sont les rapporteurs qui se chargent de l'examen du projet de loi de finances dans le domaine de compétence de la commission. À cet effet, le rapporteur doit présenter un rapport à la fin de ses travaux. Notons que les compétences des commissions des finances couvrent la totalité du budget alors que les compétences de chacune des autres commissions se limitent, à titre consultatif, aux crédits relevant de son domaine.

4.3 STATUTS, PRATIQUES ET RESSOURCES DES CPF EN FRANCE ET DANS LA FRANCOPHONIE

Il est important de cerner les institutions aussi bien d'un point de vue formel, c'est-à-dire telles qu'elles sont articulées par les textes juridiques, que sous l'angle de la réalité de leurs activités quotidiennes, c'est-à-dire telles qu'elles sont vécues par ceux qui les pratiquent. C'est dans cette optique que nous avons évalué, à partir d'un questionnaire soumis à deux fonctionnaires

parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat, la perception que ces praticiens ont de la capacité d'action des commissions permanentes des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à partir de trois critères :

- i. La capacité selon les statuts en vue de déterminer si les règles de composition et de fonctionnement de la CPF lui donnent assez de capacité pour remplir son rôle de contrôleur des finances publiques.
- ii. La capacité selon les pratiques de la CPF afin de déterminer si, dans ses pratiques, la CPF occupe tout l'espace d'action qui lui est imparti.
- iii. La capacité selon les ressources dont dispose la CPF.

4.3.1 LA CAPACITÉ SELON LES STATUTS

Quel potentiel d'action les statuts (constitution, lois, règlements, etc.) accordent-ils aux CPF ? Telle est la première question que nous nous sommes posée en dépouillant les questionnaires. Douze items permettent d'y répondre en jetant un éclairage sur quatre dimensions. Chacun de ces items renvoie à une question spécifique du questionnaire de l'annexe 1.

- Les *membres* : le mode de désignation des membres de la commission (item 16) a une influence sur son indépendance et, par ricochet, sur sa capacité d'action. Lorsqu'ils sont désignés par l'exécutif, le niveau d'indépendance est sensiblement plus faible que s'ils sont nommés par les groupes parlementaires. Il en est de même si les membres sont désignés par le bureau d'une assemblée nationale lorsque la majorité qui la contrôle appartient au même parti politique que l'exécutif. Par ailleurs, la spécialisation des membres de la CPF leur donne aussi plus de capacité d'action, car elle leur permet de développer une expertise qu'ils ne peuvent acquérir s'il leur était permis de siéger à plusieurs commissions. Le cumul des mandats de commissaire (item 20) pourrait donc diminuer la capacité de contrôle de la CPF. La présence de membres non parlementaires (item 21),

notamment ceux qui appartiennent à l'exécutif (item 22), serait aussi de nature à limiter la capacité d'action de la CPF. Une commission rassemblant uniquement des parlementaires qui ne sont pas membres du gouvernement aurait une plus grande capacité de contrôle.

- Le *mandat*. Une commission qui tire son mandat de la constitution a une plus grande capacité d'action car, en cas de litige, ce mandat pourrait être moins facilement révoqué que s'il découlait d'une loi ou d'un règlement (item 11). Une commission qui a un mandat plus étendu dans le temps (item 23) sera en mesure de mener certaines enquêtes plus longues tout en permettant à ses membres d'améliorer leur expertise. De même, l'indépendance de la CPF en matière de définition de son mandat et de choix des objets de ses enquêtes (item 13) tout comme son habilitation à convoquer un large éventail de témoins d'horizons divers (item 12) contribuent à assurer une meilleure capacité de contrôle.
- Le *quorum*. Pour certaines commissions, aucun quorum n'a été fixé et, lorsqu'il y en a un, des dispositions peuvent en réduire la portée (item 16). Dans ces cas, un petit nombre de membres pourraient profiter de l'absence de plusieurs de leurs collègues pour diminuer la portée des travaux de la commission, en particulier lorsque les membres absents appartiennent à l'opposition. La capacité de contrôle de la commission s'en trouve alors réduite.
- La *présidence*. Une commission présidée par un membre de l'opposition a une plus grande capacité de contrôle, car le président joue un rôle important dans l'établissement de l'ordre du jour et du mandat. Par conséquent, l'existence d'une règle selon laquelle le président de la commission provient de l'opposition (item 26) et est désigné par le groupe parlementaire (items 27, 28) indique une plus grande capacité d'action, d'autant plus si ces dispositions sont protégées par la constitution ou par une loi plutôt que par le règlement interne de l'assemblée.

À partir des réponses à ces questions, nous avons été en mesure d'évaluer la capacité de contrôle des commissions parlementaires des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat telle qu'elle est révélée par les statuts. Pour systématiser l'effet de chacun de ces éléments en vue d'une comparaison internationale (objet du prochain chapitre), nous avons attribué à chaque élément un score (3 s'il contribue à une grande capacité, 2 à une capacité moyenne, 1 à une capacité faible). La moyenne de ces scores donne un indice de la « capacité révélée par les statuts⁵ ». Cette moyenne s'établit à 2,6 pour l'Assemblée nationale et à 2,4 pour le Sénat. La CPF de l'Assemblée nationale a une capacité de contrôle légèrement supérieure à celle de la CPF du Sénat. Les résultats détaillés sont présentés dans le tableau 4.2.

Selon les praticiens consultés, les *statuts* des commissions permanentes des finances leur assurent une grande capacité d'action. Elles agissent en vertu de la constitution et d'une loi organique qui leur accordent des pouvoirs étendus. La constitution stipule que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique », alors que la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 redéfinit les missions des commissions de finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et leur confie le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et l'examen de toute question relative aux finances publiques. Les commissions ont le pouvoir de convoquer un large éventail de témoins et leurs membres sont désignés par les groupes parlementaires, ce qui assure leur autonomie par rapport à une désignation par le gouvernement ou par le bureau de l'assemblée. Les membres des commissions sont tous des parlementaires qui ne sont pas ministres. Ils se consacrent uniquement aux travaux de la CPF puisque le cumul des mandats au sein de plusieurs commissions est interdit. Le président de chaque commission est un parlementaire de l'opposition et il est

5. Au prochain chapitre, nous proposerons de pondérer chaque item selon son importance. Pour le moment nous nous en tenons à une moyenne simple.

sélectionné par les membres de la commission, ce qui contribue à l'autonomie de la CPF et, par conséquent, à sa capacité de contrôle.

Au moins trois éléments des statuts limitent la capacité d'action des commissions. Le premier concerne le quorum. La CPF du Sénat n'a pas de quorum, ce qui signifie qu'elle ne serait pas à l'abri d'un abus par une minorité qui voudrait profiter de l'absence d'un grand nombre de membres. Quant à la CPF de l'Assemblée nationale, elle a un quorum fixé à la majorité des membres. Mais, lors d'une séance réunissant moins que cette majorité, les membres présents peuvent légitimement prendre des décisions s'ils se réunissent plus de quinze minutes après avoir constaté l'absence de quorum. Le quorum de la CPF de l'Assemblée nationale est donc une faible protection contre les abus possibles. Par ailleurs, la durée du mandat des membres de la commission n'est que d'un an pour la CPF de l'assemblée, ce qui limite leur capacité d'acquisition d'expertise. Enfin, le choix du président dans les rangs de l'opposition est garanti par le règlement de l'Assemblée nationale, dont l'amendement pourrait s'avérer plus facile à la différence d'une loi ou de la constitution.

Le dépouillement des questionnaires retournés par 30 assemblées des pays de la francophonie a permis de déterminer des tendances quant aux statuts conférant des capacités aux commissions de finances. Ces résultats sont rapportés au tableau 4.2 dans les trois colonnes intitulées « Francophonie » qui donnent les pourcentages des CPF des pays de la francophonie qui obtiennent les scores 3 (capacité forte), 2 (capacité moyenne) et 1 (capacité limitée) pour un item donné. Si nous comparons ces résultats à ceux qui concernent les deux commissions françaises, nous constatons qu'un seul item correspond partout au même résultat: aucun non-parlementaire ne siège à la commission des finances (item 21). Pour tous les autres item, il y a des différences importantes entre les commissions des pays de la francophonie.

TABLEAU 4,2 Capacité de contrôle de la CPF dans les statuts

	Item	France (scores)		Francophonie (pourcentage par score, N=30)		
		AN	Sénat	3	2	1
Mandat :						
Cadre juridique - CPF (Constitution / Loi / Règlement)	11	3	3	60	23	17
Pouvoir d'assignation à comparaître (Large / Moyen / Limité)	12	3	1	17	40	43
Étendue des mandats (Grande / Moyenne / Faible)	13	2	2	10	43	47
Durée du mandat (Législature / Un an)	23	1	3	70		30
Membership :						
Désignation des membres (Partis / Assemblée / Gouvernement)	16a	3	3	67	13	20
Cumul des mandats aux commissions (Non / Oui)	20	3	3	47		53
Membres non parlementaires (Non / Oui)	21	3	3	100		0
Ministre membre de CPF (Non / Oui)	22	3	3	93		7
Règle de décision :						
Quorum* (Oui / Non)	16b	3	1	74		26
Présidence :						
Président de l'opposition (Oui / Non)	26	3	3	30		70
Sélection du président (Membres / Assemblée / Gouvernement)	27, 28	3	3	57	30	13
Cadre juridique (Constitution / Loi / Règlement)	29	1	1	20	3	77
Moyennes		2,6	2,4	53,8	25,3	33,6

* Les pourcentages pour cet item sont calculés sur un total de 23 observations.

Dans 70% des assemblées consultées, la durée du mandat des membres de la CPF est à son maximum, car elle correspond à la durée de la législature. Dans les autres assemblées, les membres sont nommés pour un an et leur mandat est généralement renouvelable.

La CPF agit en vertu de la constitution (item 11) dans 60% des assemblées. Ces CPF ont une plus grande capacité d'action car, en cas de litige, il serait plus difficile de révoquer le mandat

de ces commissions que d'écarter une commission dont le mandat découle d'une loi (23%) ou d'un règlement (17%). Une loi ou un règlement sont plus faciles à modifier qu'une constitution.

En revanche, la capacité de contrôle des CPF des pays de la francophonie est plus faible en matière de définition du mandat ou de choix de leurs objets d'enquête (item 13) et de capacité de convoquer un large éventail de témoins (item 12). Les statuts limitent la capacité de la plupart des commissions en ce qui concerne ces deux items.

Les statuts prévoient divers éléments relatifs aux membres conférant à la commission une certaine capacité de contrôle sur l'exécutif. Si, par exemple, les membres sont désignés par le gouvernement (item 16a), on pourrait légitimement supposer qu'ils seront moins indépendants dans leurs décisions et, par conséquent, qu'ils auront une faible capacité de contrôle. C'est le cas de 20% des assemblées observées où la désignation des membres de la CPF relève du gouvernement. Dans 13% des assemblées, les membres sont désignés par l'assemblée, tandis qu'ils sont désignés par les groupes parlementaires dans 67% des assemblées.

Le cumul des mandats au sein des commissions (item 20) pourrait diminuer l'efficacité d'un membre en dispersant ses efforts et son expertise. Lorsque le membre est limité à la commission des finances, il peut mieux assurer le suivi de ses dossiers. C'est le cas de 47% des CPF examinées. La majorité des assemblées autorisent le cumul des mandats avec pour potentiel corollaire une plus faible capacité d'action.

La présence de membres non parlementaires ou de membres de l'exécutif au sein de la CPF pourrait également limiter la capacité de contrôle de la commission. Dans toutes les assemblées francophones que nous avons observées, les membres de la CPF sont des parlementaires et dans deux assemblées (7%) un ministre peut y siéger. C'est le cas au Laos, régime à parti unique, et au sein du Sénat canadien où le leader du gouvernement est ministre et est autorisé à siéger à un comité en tant que membre d'office.

Le fait qu'un règlement impose un quorum pour valider les décisions d'une commission augmente la capacité d'action de cette commission, car cela empêche un faible nombre de membres de prendre des décisions en l'absence de la majorité des membres. En régularisant les décisions de la commission, le quorum en assure la légitimité. La plupart des assemblées des pays de la francophonie (74 %) imposent un quorum à leur commission des finances. Cette norme est donc largement répandue. Notons cependant que des règles additionnelles peuvent en limiter l'efficacité en permettant, par exemple comme en France, de convoquer une nouvelle réunion pour laquelle le quorum s'établit aux membres présents.

S'agissant de la présidence, nous avons suggéré qu'une façon d'assurer l'indépendance de la commission des finances est d'exiger que son président ne soit pas membre de la majorité. C'est le cas de 9 des 30 assemblées francophones étudiées (30 %). Dans huit de ces cas, le président est choisi par les membres de la commission eux-mêmes, sinon il est désigné par l'assemblée. Cette disposition est protégée par la constitution dans trois cas. Ailleurs, elle relève du règlement.

Même s'il est rattaché à la majorité, le président de la commission est le plus souvent choisi par les membres de la commission (57 %) et sa désignation est régie par le règlement dans 77 % des assemblées.

4.3.2 LA CAPACITÉ SELON LES PRATIQUES

Les statuts ne suffisent pas à établir la capacité d'action d'une commission, car certaines règles explicites peuvent ne jamais être appliquées. À cet égard, nous nous sommes intéressés à un deuxième aspect de la capacité de contrôle des CPF, à savoir les pratiques. Seize items touchant six dimensions de la capacité selon les pratiques ont été retenus :

- Le *caractère public* des travaux de la commission. La commission a une plus grande capacité de contrôle lorsque ses réunions sont ouvertes au public (item 31) ou que ses

délibérations sont diffusées par voie audio ou vidéo (item 32). Il est alors plus difficile de bâillonner une commission qui serait critique envers l'exécutif.

- *La programmation formelle des activités.* Une commission qui structure elle-même ses activités (item 40) et publie son programme d'activités à l'avance (item 34) affirme de ce fait son indépendance par rapport aux instances qu'elle est appelée à contrôler. Elle renforce ainsi sa capacité de contrôle.
- *L'accès aux témoins.* Une commission qui utilise son pouvoir de contraindre des témoins à comparaître (item 43), d'exiger que lui soient remis des documents ou communiqués des renseignements (item 44), ou qui se déplace pour des enquêtes *in situ* (item 59), fait preuve d'une plus grande capacité de contrôle dans ses pratiques.
- *La règle de décision.* Des décisions prises à la majorité des voix plutôt qu'à l'unanimité (item 47) et la prise en compte de l'avis du groupe minoritaire dans son rapport (item 48) témoignent d'une plus grande capacité d'action. En effet, une règle d'unanimité permettrait à une minorité de bloquer une décision disputée, ce qui pourrait paralyser la commission. En revanche, la publication d'un point de vue minoritaire donne voix aux perspectives critiques malgré le poids de la majorité.
- *Le sort réservé au rapport.* La commission a une plus grande capacité de contrôle lorsqu'elle doit soumettre son rapport au Parlement plutôt qu'à l'exécutif (item 49, 50), lorsque son rapport est déposé au Parlement même en dehors des périodes de session (item 51) et lorsque le rapport peut faire l'objet d'un débat en assemblée (item 52).
- *Le suivi du rapport.* Une commission a une plus grande capacité d'action lorsque l'exécutif doit répondre formellement à ses rapports et à ses recommandations (item 63), lorsqu'elle assure le suivi de la mise en œuvre des réponses de

l'exécutif (item 66) et lorsque des mesures de transition entre législatures sont mises en place pour assurer la continuité des travaux (item 67).

Ces six éléments permettent de distinguer les commissions dont les pratiques révèlent une capacité de contrôle des finances publiques plus importante.

S'agissant de la France, plusieurs éléments des *pratiques* des commissions permanentes des finances contribuent à assurer leur capacité d'action. Étant donné les délais prévus par la constitution, les commissions établissent elles-mêmes leur ordre du jour et déclenchent elles-mêmes leurs activités et enquêtes qu'elles peuvent mener *in situ*. Elles prennent leurs décisions à la majorité des membres et l'opinion minoritaire est mentionnée dans leurs rapports. Par ailleurs, elles convoquent souvent des témoins et n'ont pas encore eu à faire face à des cas de refus de comparaître. Elles utilisent également de manière régulière leur pouvoir d'exiger le dépôt de documents « destinés à permettre l'exercice du contrôle du budget des départements ministériels ou les vérifications des comptes des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte » (article 146 du règlement de l'Assemblée nationale). Enfin, leurs rapports sont déposés à l'Assemblée nationale ou au Sénat même lorsqu'ils ne siègent pas. Ils sont débattus en chambre et les commissions assurent le suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations.

Notons cependant que certains éléments des pratiques des commissions limitent leur capacité d'action. Elles n'ont pas de programmation formelle de leurs activités sur un horizon temporel défini à l'avance. L'exécutif n'est pas tenu de répondre à leurs rapports, sauf pour le Sénat, et aucune mesure de transition n'est mise en place entre les législatures. L'indice de capacité dans les pratiques s'établit à 2,4 pour l'Assemblée nationale et à 2,5 pour le Sénat (cf. tableau 4.3).

TABLEAU 4.3 Capacité de contrôle de la CPF dans les pratiques

	Item	France (scores)		Francophonie (pourcentage par score, N = 30)		
		AN	Sénat	3	2	1
Le caractère public des travaux :						
Réunions ouvertes au public (Oui / Parfois / Non)	31	1	1	30	10	60
Diffusion vidéo-audio des délibérations (Oui / Non)	32	1	1	30		70
Programmation des activités :						
Programmation formelle des activités (Oui / Non)	34	1	1	30		70
% des activités déclenchées à l'interne (100 / 75-99 / <75)	40	3	3	13		87
Accès aux témoins :						
Pouvoir de contraindre à comparaître (Oui / Limité / Non)	43	3	3	40	13	47
Pouvoir de contrainte (documents) (Oui / Limité / Non)	44	3	3	67	20	13
Enquête in situ (la CPF se déplace) (Oui / Non)	59	3	3	57		43
Règle de décision :						
Règle de décision (Majorité / Unanimité)	47	3	3	73		27
Point de vue minoritaire dans rapport (Oui / Non)	48	3	3	67		33
Dépôt du rapport :						
À qui la CPF fait-elle rapport (Parlement / Gouvernement)	49	3	3	87		13
Tous les rapports déposés au Parlement? (Oui / Non)	50	3	3	90		10
Dépôt si l'AN ne siège pas (Oui / Non)	51	3	3	70		30
Rapports débattus au Parlement (Oui / Non)	52	3	3	90		10
Suivi du rapport :						
Obligation de réponse de l'exécutif (Oui / Non)	63	1	3	57		43
Suivi de mise en œuvre (Oui / Non)	66	3	3	60		40
Mesures de transition entre législatures (Oui / Non)	67	1	1	40		60
Moyennes		2,4	2,5	56,3	14,3	41,0

S'agissant des 30 pays de la francophonie enquêtés, le tableau 4.3 révèle qu'ils sont loin de s'aligner sur les pratiques de leur vis-à-vis français. Il existe toutefois certains domaines où il semble y avoir convergence. À titre d'illustration, en ce qui concerne les items relatifs au dépôt du rapport de la commission,

une grande majorité des pays de la francophonie adoptent les mêmes pratiques que l'Assemblée nationale ou le Sénat français. En revanche, la plupart des autres pratiques affichent de grandes différences. Par exemple, 30 % des commissions des pays de la francophonie ouvrent leurs réunions au public et les diffusent sous forme audio ou vidéo, contrairement à la France où les réunions sont en principe fermées au public à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat, tout en étant diffusées. Il en est de même de l'existence d'une programmation formelle des activités de la commission (« non » en France, « oui » chez 30 % des commissions des pays de la francophonie), de l'accès aux témoins (plutôt large en France, plutôt restreint chez 60 %, 33 % et 43 % des commissions des États de la francophonie selon l'item), de la règle de décision (majorité et prise en compte du point de vue minoritaire dans le rapport en France, unanimité chez 27 % des commissions des pays de la francophonie, abstraction faite du point de vue minoritaire chez 33 %), etc. Bref, les commissions de finance des pays de la francophonie révèlent une grande diversité quant à leurs pratiques.

Les résultats moyens rapportés au tableau 4.3 suggèrent qu'il y a un espace pour le développement des pratiques conférant une capacité d'action aux commissions françaises ainsi qu'à celles des Parlements des pays de la francophonie. À cet égard, soulignons en particulier les pratiques relatives au caractère public des travaux, à la programmation des activités et au suivi du rapport.

4.3.3 LA CAPACITÉ SELON LES RESSOURCES

Il reste un aspect de la capacité des commissions parlementaires de contrôle des finances publiques : les ressources. Une commission sans ressource est une commission incapable, quoi qu'en disent les statuts et quoi qu'elle essaie de faire. Notre questionnaire révèle cinq dimensions de la capacité des CPF selon les ressources dont elles disposent :

- Les *ressources humaines*. Pour être efficace, une commission a besoin de personnel dédié (item 70) et d'avoir accès à du personnel supplémentaire en cas de besoin (item 74).
- Les *ressources financières*. La commission a également besoin de contrôler la régularité de son financement par un financement séparé (item 82), par l'autonomie dans la préparation de son propre budget (item 84) ou par l'accès à du financement externe (item 87).
- *L'encadrement des membres* est une ressource supplémentaire à la disposition des commissions qui offrent des formations à leurs nouveaux membres (item 68), qui produisent un manuel pratique à l'intention de leurs membres (item 77), qui ont des règles explicites d'incompatibilité ou de déontologie (item 88) ou qui offrent une indemnité à leurs membres (item 81). Ces éléments contribuent à améliorer la capacité de contrôle de la commission.
- Le *recours à l'expertise externe*. Tous les membres d'une commission de finances ne sont pas susceptibles d'être des experts des finances publiques. À cet égard, le recours à des experts externes est de nature à décupler leur capacité de contrôle. Ainsi, la présence d'experts du ministère des Finances (item 78), l'aide du personnel de l'ISC (item 79) ou l'utilisation de conseillers externes (item 80) constituent des ressources utiles.
- *L'apport d'autres ressources externes* contribue à une plus grande capacité de contrôle des membres des CPF qui sont ouverts à ce qui se passe autour d'eux et dans le monde par des interactions soutenues avec d'autres commissions (items 89, 90), par des relations avec leurs homologues à l'étranger (items 91, 92, 93) ou par le recours à des évaluateurs externes (items 94, 95, 96).

Certaines *ressources* dont disposent les CFP françaises contribuent à leur capacité d'action. Mentionnons, entre autres, un personnel dédié et l'accès à du personnel supplémentaire en cas de besoin, l'aide de la Cour des comptes (qui peut déléguer des représentants à certaines réunions de la mission d'information et de

contrôle et qui prépare des rapports à la demande d'une commission), l'apport d'autres commissions à l'examen de la loi de finance et de la loi de règlement selon leurs champs de compétence et, enfin, la soumission des membres à des règles de déontologie.

Cependant, plusieurs éléments relatifs aux ressources manquent, alors qu'ils pourraient contribuer à améliorer la capacité de contrôle de la commission : absence de formation et de manuel pour les nouveaux membres, de rares recours à des experts externes, absence d'indemnité versée aux membres en dehors des indemnités de parlementaire, manque de financement séparé et de financement de source indépendante, absence de représentation permanente de la commission pour siéger à d'autres commissions, manque de relations formelles avec des commissions de finances d'autres juridictions, carence de mesure de performance du travail des commissions et d'évaluation externe ou par les pairs.

Au total, l'indice de capacité selon les ressources s'établit à 1,5 pour l'Assemblée nationale et à 2,0 pour le Sénat. Comme on peut le voir au tableau 4.4, c'est dans les ressources que l'on note le plus de différences entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Les faiblesses de l'une sont souvent les forces de l'autre.

Les CPF des pays de la francophonie se démarquent de leurs équivalents français sur une majorité d'items. En effet, nous trouvons des résultats sensiblement différents entre les CPF des pays de la francophonie et les CPF françaises pour 10 des 17 items de cette dimension. Des 7 items ayant des résultats semblables, un seul contribue à une plus grande capacité d'action : toutes les CPF des pays francophones s'appuient sur un personnel dédié, comme leurs vis-à-vis françaises (item 70). Les six autres items semblables suggèrent une capacité de contrôle plus faible presque partout, incluant en France : les CPF ne jouissent pas d'un financement séparé (item 82), n'interviennent pas dans l'établissement de leur budget (item 84), ne peuvent pas compter sur une présence habituelle d'experts externes durant leurs réunions (item 78) et n'ont pas recours à une évaluation externe de leur performance (item 95). Pour les autres items, les résultats sont relativement dispersés, plusieurs CPF des pays de la

francophonie se distinguant des CPF françaises dans un sens ou dans l'autre. Tout compte fait, la capacité de contrôle des commissions permanentes des finances de l'ensemble des pays de la francophonie, y compris la France, semble limitée au regard des scores moyens indiqués au tableau 4.4 qui montrent que la situation actuelle s'éloigne sensiblement de l'idéal.

TABLEAU 4,4 Capacité de contrôle de la CPF dans les ressources

	Item	France (scores)		Francophonie (pourcentage par score, N = 30)		
		AN	Sénat	3	2	1
Ressources humaines :						
Personnel dédié à la CPF (Oui / Non)	70	3	3	100		0
Accès à du personnel supplémentaire (Oui / Non)	74	3	1	57		43
Ressources financières :						
Financement séparé (Oui / Non)	82	1	1	10		90
Intervention sur son projet de budget (Oui / En partie)	84	1	2	10	10	80
Financement de source indépendante (Oui / Non)	87	1	1	23		77
Encadrement des membres :						
Formation des nouveaux membres (Oui / Non)	68	1	3	53		47
Manuel pour les membres de la CPF (Oui / Non)	77	1	3	43		57
Indemnité aux membres (Oui / Non)	81	1	1	40		60
Règles d'incompatibilité ou déontologie (Oui / Non)	88	3	3	60		40
Recours à l'expertise externe :						
Présence externe aux réunions de CPF (Oui / Non)	78	1	3	7		93
Aide du personnel de l'ISC (Oui / Non)	79	1	1	27		73
Conseillers ou experts externes (Oui / Non)	80	1	3	50		50
Autres ressources externes :						
Compétence d'autres commissions (Oui / Non)	89	3	3	37		63
Représentant de CPF à d'autres commissions (Oui / Non)	90	1	1	17		83
Relations formelles avec alter-ego (Oui / Rarement / Non)	91-92-93	1	1	30	20	50
Mesure de rendement (Oui / Non)	94	1	3	23		77
Évaluation externe de son rendement (Oui / Non)	95	1	1	17		83
Moyenne		1,5	2,0	35,5	15,0	62,7

Les scores moyens et les pourcentages moyens pour chaque niveau de capacité d'action rapportés dans les tableaux 4.2, 4.3 et 4.4 peuvent être considérés comme une première approximation du degré d'effort qui a été consenti dans les Parlements des pays de la francophonie pour renforcer leur commission des finances. La situation idéale serait que tous les Parlements soient régis par des statuts, s'adonnent à des pratiques et jouissent de ressources qui les placent dans la catégorie indiquant un maximum de capacité de contrôle (score de 3). Toutes les CPF seraient à leur capacité maximale si les scores moyens pour les CPF françaises étaient de 3 et les pourcentages moyens relatifs au même score étaient de 100% pour les pays de la francophonie. Or, nous sommes loin de ce compte. Beaucoup reste à faire pour y parvenir, en particulier sur le plan des ressources dont disposent les commissions de finances, véritable talon d'Achille du contrôle parlementaire des finances publiques. Sans les ressources, les meilleurs statuts et pratiques auraient peu d'effet. Finalement, il faut considérer que les trois aspects de la capacité de contrôle des CPF sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Pour quiconque considère la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques comme un élément essentiel du fonctionnement des institutions parlementaires, le manque semble criant. La conclusion qui s'impose par conséquent est qu'il faut multiplier les efforts pour renforcer la capacité de contrôle des commissions permanentes des finances d'abord dans les ressources puis dans les statuts et dans les pratiques.

4.4 CONCLUSION

En résumé, le contrôle parlementaire des finances publiques en France a une longue histoire qui remonte au moins à la Révolution. Au fil du temps, les institutions de contrôle parlementaire se sont affinées, passant d'un strict contrôle de la légalité à un contrôle incluant la performance (transparence et efficacité) selon les principes du nouveau management public. À cet égard, les institutions parlementaires françaises n'ont rien à envier à leurs vis-à-vis anglo-saxonnes. Quant à la capacité de contrôle des CPF de l'Assemblée nationale et du Sénat, elles sont d'un niveau

assez semblable. En revanche, comme on aurait pu s'y attendre, nous avons trouvé une variation assez importante parmi les CPF des pays de la francophonie. Plusieurs d'entre elles se démarquent sensiblement de leurs vis-à-vis françaises.

Les résultats que nous avons compilés jusqu'à maintenant ne nous permettent pas de situer les CPF françaises par rapport aux CPF des autres pays de la francophonie sur le plan de leurs capacités, encore moins de les situer par rapport aux pays du Commonwealth. Nous procéderons à cet exercice dans le prochain chapitre en traitant la question de savoir si les capacités des CPF des pays de la francophonie se distinguent des capacités des comités de comptes publics (*Public Accounts Committees – PAC*) des pays du Commonwealth.

CHAPITRE 5

Le contrôle parlementaire dans les pays de la francophonie et du Commonwealth

5.1 INTRODUCTION

Toutes les administrations publiques ne procèdent ni de la même histoire ni de la même conception du rôle du service public dans la société. Les travaux comparatifs distinguent, entre autres, deux traditions qui ont caractérisé les pays occidentaux et leurs émules parmi les pays en développement : la tradition civiliste et la tradition de droit coutumier (Bleiklie et Michelsen 2013; Ongaro 2008; Painter et Peters 2010; Peters 2003, 2008). La tradition civiliste est fondée sur le modèle élaboré par Napoléon I^{er} en France, modèle qui s'est par la suite étendu à la majeure partie de l'Europe du Sud avant de toucher les empires coloniaux de la France, de l'Espagne, du Portugal et de l'Italie. La tradition de droit coutumier trouve ses origines en Grande-Bretagne et s'est répandue dans l'Empire britannique. Ces deux traditions se différencient sur quatre dimensions :

- la relation État-société : sur ce point, s'opposent une *conception organique* qui conçoit l'État comme une entité naturelle intégrant les différentes composantes de la société (tradition civiliste) et une *conception contractuelle* qui voit l'État comme un construit humain, un contrat dont les parties peuvent modifier le contenu (tradition de droit coutumier);

- le rôle de l'administrateur public: ici, la tradition civiliste adopte une *perspective légaliste* de l'administration publique qui voit l'administrateur comme celui qui administre le droit public – dans cette perspective, le droit est clair et compréhensible sous réserve de sa correcte application – alors que la tradition de droit coutumier privilégie une *perspective managériale* qui conçoit l'administrateur comme un gestionnaire responsable de la résolution des problèmes;
- le rapport politique-administration: sur ce plan, la tradition civiliste est ouverte à une fusion de l'administratif et du politique avec notamment la possibilité pour les administrateurs d'avoir une carrière politique ou de passer de la haute fonction publique à un cabinet ministériel et inversement. A contrario, la tradition de droit coutumier repose sur la neutralité politique du service public;
- la reddition de comptes: alors qu'elle est formelle, légaliste et axée sur le contrôle *ex ante* dans la tradition civiliste, la reddition de comptes est plutôt soucieuse d'efficience, d'efficacité et fondée sur le contrôle *ex post* dans la tradition de droit coutumier.

Postulant que ces traditions ont une influence sur l'évolution des institutions, nous faisons l'hypothèse que la capacité de contrôle des finances publiques des pays héritiers de la tradition civiliste, notamment la plupart des pays de la francophonie, diffère de celle des pays du Commonwealth, légataires de la tradition de droit coutumier. Plus précisément, nous soumettons à un test empirique l'hypothèse suivant laquelle la capacité de contrôle des finances publiques selon les statuts est plus élevée dans les pays de la francophonie, dépositaires de la tradition civiliste qui repose sur la mise en place de structures légales et de codes élaborés. En revanche, notre hypothèse nous amène à supposer que les pays du Commonwealth font montre d'une plus grande capacité de contrôle dans les pratiques et dans les ressources, car dans la foulée du mouvement du nouveau management public ils ont été le théâtre d'une activité réformatrice plus intense au cours des dernières décennies (Pollitt et Bouckaert 2000).

Dans ce chapitre, nous proposons un test empirique de nos hypothèses. Nous procéderons d'abord à la description de la méthode utilisée, puis nous présenterons nos résultats que nous discuterons avant de conclure.

5.2 MÉTHODE

Afin d'étendre notre échantillonnage aux pays du Commonwealth, nous avons utilisé le questionnaire initial administré dans les pays du Commonwealth par Stapenhurst (2011) et qui avait servi de base à notre questionnaire en français. Un examen de ces deux questionnaires révèle que 36 des 47 items considérés pour mesurer la capacité des Parlements francophones dans le chapitre précédent sont couverts par l'une ou l'autre des questions du questionnaire Stapenhurst. Ne sont pas couverts par le questionnaire en anglais, quatre items de l'indice « statuts », trois items de l'indice « pratiques » et trois de l'indice « ressources », pour une compatibilité globale de 77 % (36 items sur 47). Cette combinaison des items des deux questionnaires a permis de générer des données sur 36 items pour 55 pays, dont 23 de l'OIF, 23 du Commonwealth et 9 issus d'autres traditions administratives¹. Les détails sur ce point figurent au tableau 5.1.

L'agrégation des items pour former les trois indices de statuts, de pratiques et de ressources pose un problème sérieux. La méthode la plus simple et la plus répandue consiste à calculer une moyenne arithmétique. Cette méthode a été utilisée notamment par Wehner (2006) ainsi que par Fish et Kroenig (2009). La limite de cette approche est qu'elle postule que chacun des items a la même importance que les autres. Par exemple, le fait que le président de la Commission permanente des finances (CPF) soit un membre de l'opposition renforcerait la capacité d'action de la commission autant que le fait que l'existence de la CPF soit déterminée par la constitution plutôt que par un règlement interne.

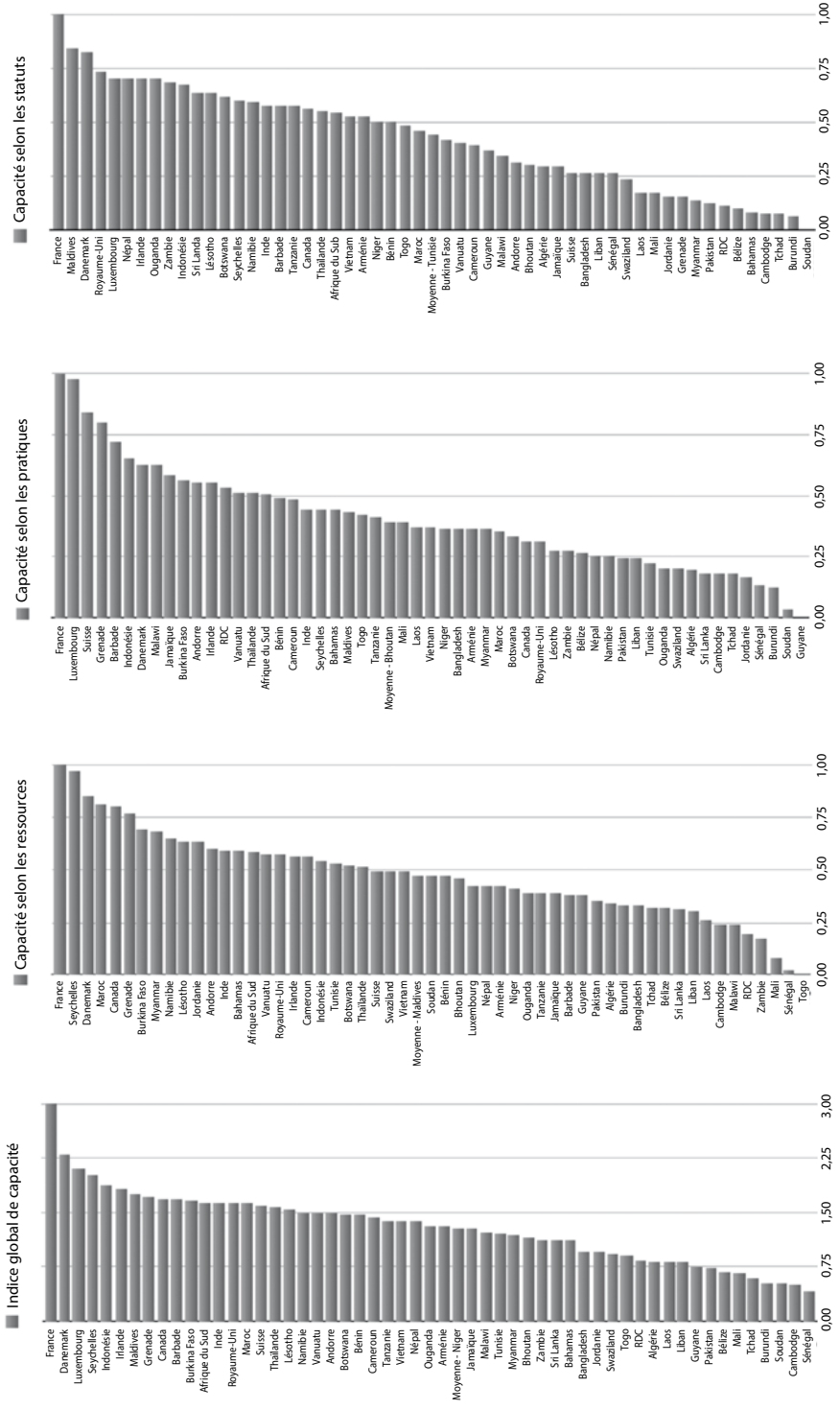
1. Parmi les 55 pays de notre échantillon, quatre sont membres à la fois de l'OIF et du Commonwealth. Vu les caractéristiques de l'histoire et des institutions de ces quatre pays, nous avons classé le Cameroun, les Seychelles et le Vanuatu parmi les pays de l'OIF, et le Canada parmi les pays du Commonwealth.

TABLEAU 5.1 Items correspondant aux éléments conférant la capacité selon le questionnaire

Éléments conférant la capacité	Questionnaires		Items retenus
	En français	En anglais	
Statuts			
Mandat :			
Cadre juridique - CPF	11	4	EN4/FR11
Convocation de témoins	12	5	EN5/FR12
Définition du mandat	13	6	EN6/FR13
Durée du mandat	23	13	EN13/FR23
Membres :			
Désignation des membres	16a		
Cumul des mandats aux commissions	20		
Membres non parlementaires	21		
Ministre membre de CPF	22		
Quorum :			
Quorum	16b	12, 22	EN12/FR16
Effet de l'absence de quorum	16c	11, 22	
Présidence :			
Président de l'opposition	26	14	EN14/FR26
Sélection du président	27, 28	15	EN15/FR27
Cadre juridique pour la désignation du président	29	18	EN18/FR29
Pratiques			
Le caractère public des travaux :			
Réunions ouvertes au public	31	24	EN24/FR31
Diffusion vidéo-audio des délibérations	32		
Programmation des activités :			
Qui détermine l'ordre du jour	33	25	EN25/FR33
Programmation formelle des activités	34	26	EN26/FR34
% des activités déclenchées à l'interne	40	32	EN32/FR40
Qui définit le mandat d'une enquête	41	33	EN33/FR41
Accès aux témoins :			
Pouvoir de contraindre à comparaître	43		
Pouvoir de contrainte (documents)	44	38	EN38/FR44
Enquête in situ (la CPF se déplace)	59		

Éléments conférant la capacité	Questionnaires		Items retenus
	En français	En anglais	
Règle de décision :			
Règle de décision	47	43	EN43/FR47
Point de vue minoritaire dans rapport	48	44	F48
Sort réservé au rapport :			
À qui la CPF fait-elle rapport?	49	46	EN46/FR49
Tous les rapports sont-ils déposés au Parlement?	50	47	EN47/FR50
Dépôt si l'AN ne siège pas	51	48	EN48/FR51
Rapports débattus au Parlement	52	49	EN49/FR52
Suivi du rapport :			
Obligation de réponse de l'exécutif	63	58	EN58/FR63
Suivi de mise en œuvre	66	61	EN61/FR66
Mesures de transition entre législatures	67	62	EN62/FR67
Ressources			
Ressources humaines :			
Personnel dédié à la CPF	70		
Accès à du personnel supplémentaire	74	68	EN68/FR74
Ressources financières :			
Financement séparé	82	76	EN76/FR82
Intervention de CPF son projet de budget	84	78	EN78/FR84
Financement de source indépendante	87	80	EN80/FR87
Encadrement des membres :			
Formation des nouveaux membres	68	63	EN63/FR68
Manuel pour les membres de la CPF	77		
Indemnité aux membres	81	75	EN75/FR81
Règles d'incompatibilité ou déontologie	88		
Recours à l'expertise externe :			
Présence externe aux réunions de CPF	78	71	FR78
Aide du personnel de l'ISC	79	72, 73	EN72/FR79
Conseillers ou experts externes	80	74	EN74/FR80
Autres ressources externes :			
Compétence d'autres commissions	89	81	EN81/FR89
Représentant de CPF à d'autres commissions	90	82	EN82/FR90
Relations formelles avec alter ego	91-92-93	83, 84	91-92-93
Mesure de rendement	94	85, 86	EN85/FR94
Évaluation externe de son rendement	95	87	EN87/FR95
Évaluation par les pairs	96		

FIGURE 5.1 Distribution des quatre indices de capacité de contrôle parlementaire pour les 55 pays examinés



Or, il est permis de croire qu'il existe des différences sensibles entre les items à cet égard et que certains déterminent de manière plus marquée que d'autres la capacité de contrôle d'un Parlement. Nous avons par conséquent choisi de pondérer chaque item selon son importance en utilisant un indice de bonne gouvernance comme variable instrumentale, car nous estimons qu'un item devrait avoir d'autant plus de poids dans la détermination d'un indice qu'il contribue à la bonne gouvernance d'un État telle qu'elle est mesurée par l'indice de l'efficacité gouvernementale de la Banque mondiale (Kaufmann et collab. 2015). Sur cette base, nous avons procédé à la pondération des items en trois temps.

Dans un premier temps, nous avons estimé trois modèles de régression sous contrainte (ou régression restreinte, la contrainte étant que la somme des coefficients égale à l'unité) entre, d'une part, l'indice composite de l'efficacité de l'intervention gouvernementale (EffGouv) publié par la Banque mondiale² comme variable dépendante et, d'autre part, les items relatifs à la dimension « statuts » pour la première régression, les items portant sur la dimension « pratiques » pour la deuxième régression et, pour la troisième régression, ceux qui sont liés à la dimension « ressources ». Plus formellement :

Régression 1: $\text{EffGouv} = a_s + b_{s1}(\text{EN4}/\text{FR11}) + b_{s2}(\text{EN5}/\text{FR12}) + \dots + b_{s8}(\text{EN18}/\text{FR29}) + v$

Régression 2: $\text{EffGouv} = a_p + b_{p1}(\text{EN24}/\text{FR31}) + b_{p2}(\text{EN25}/\text{FR33}) + \dots + b_{p15}(\text{EN62}/\text{FR67}) + v$

Régression 3: $\text{EffGouv} = a_r + b_{r1}(\text{EN63}/\text{FR68}) + b_{r2}(\text{EN68}/\text{FR74}) + \dots + b_{r14}(\text{EN87}/\text{FR95}) + v$

où les codes EN4/FR11, EN5/FR12, etc., renvoient aux codes des items retenus du tableau 5.1.

2. L'indice composite de l'efficacité de l'intervention gouvernementale mesure la qualité de la prestation des services publics, la qualité de la bureaucratie, la compétence des fonctionnaires, l'absence de pressions gouvernementales sur les fonctionnaires et la crédibilité des engagements gouvernementaux en matière de politiques publiques. Cet indice est un indicateur croissant de bonne gouvernance, mesuré sur une échelle allant de -2,5 à 2,5 (Kaufmann et collab. 2015).

Cette procédure a produit pour chacun des items un coefficient de régression (b) mesurant l'effet de l'item sur l'efficacité de l'intervention gouvernementale. Ces coefficients sont les poids qui ont servi à la pondération. La somme de ces coefficients à l'intérieur de chaque régression égale à l'unité :

$$\sum b_{S_k} = 1 ; \sum b_{P_k} = 1 ; \sum b_{R_k} = 1$$

Dans un deuxième temps, nous avons multiplié chaque item par le poids correspondant et nous avons additionné ces produits pour créer des indices bruts :

$$\text{IndiceBrut}_{\text{STATUTS}} = [b_{S_1} * (\text{EN4}/\text{FR11})] + [b_{S_2} * (\text{EN5}/\text{FR12})] + \dots + [b_{S_8} * (\text{EN18}/\text{FR29})]$$

$$\text{IndiceBrut}_{\text{PRATIQUES}} = [b_{P_1} * (\text{EN24}/\text{FR31})] + [b_{P_2} * (\text{EN25}/\text{FR33})] + \dots + [b_{P_{15}} * (\text{EN62}/\text{FR67})]$$

$$\text{IndiceBrut}_{\text{RESSOURCES}} = [b_{R_1} * (\text{EN63}/\text{FR68})] + [b_{R_2} * (\text{EN68}/\text{FR74})] + \dots + [b_{R_{14}} * (\text{EN87}/\text{FR95})]$$

Dans un troisième temps, nous avons recalibré les indices bruts afin qu'ils varient entre zéro et l'unité en utilisant la formule :

$$\text{Statuts} = (\text{IndiceBrut}_{\text{STATUTS}} - \text{IndiceBrut}_{\text{STATUTS MIN}}) / (\text{IndiceBrut}_{\text{STATUTS MAX}} - \text{IndiceBrut}_{\text{STATUTS MIN}})$$

$$\text{Pratiques} = (\text{IndiceBrut}_{\text{PRATIQUES}} - \text{IndiceBrut}_{\text{PRATIQUES MIN}}) / (\text{IndiceBrut}_{\text{PRATIQUES MAX}} - \text{IndiceBrut}_{\text{PRATIQUES MIN}})$$

$$\text{Ressources} = (\text{IndiceBrut}_{\text{RESS}} - \text{IndiceBrut}_{\text{RESS MIN}}) / (\text{IndiceBrut}_{\text{RESS MAX}} - \text{IndiceBrut}_{\text{RESSOURCES MIN}})$$

Nous avons ainsi obtenu trois indices de capacité, selon les statuts, les pratiques et les ressources. La somme des trois indices indique le niveau global de capacité parlementaire de contrôle des finances publiques :

$$\text{Global} = \text{Statuts} + \text{Pratiques} + \text{Ressources}$$

La figure 5.1 montre la distribution de nos quatre indices de capacité de contrôle parlementaire pour les 55 pays examinés³. La France occupe le premier rang pour chacun des indices. Cette situation particulière semble être le reflet des récentes modifications qui ont été apportées au processus budgétaire en France,

3. La distribution par pays de nos trois indices se trouve à l'annexe 3.

avec notamment l'adoption de la LOLF de 2001 et son implantation en 2006, ainsi que les modifications constitutionnelles de 2008. Ces efforts conjoints de l'exécutif et du législatif français visaient à mieux aligner le processus sur les principes du nouveau management public, notamment par l'adoption d'une évaluation de l'efficacité, en plus de l'évaluation traditionnelle de conformité. C'est fort de cela que Kerrouche, dans son étude sur l'activité des membres de l'Assemblée nationale française, conclut que «la législature française n'est pas aussi faible que ce que l'on considère en général» (Kerrouche 2006: 361). L'auteur souligne que la plus grande partie des études sur l'Assemblée nationale en France sont «soit anciennes, soit incomplètes» (p. 337) et ne tiennent pas compte des changements récents. La conclusion tirée de la figure 5.1 fait plus que corroborer l'affirmation de Kerrouche. En effet, les deux commissions permanentes des finances de la législature française sont les plus performantes parmi les 55 législatures que nous avons observées.

Contrairement à ce à quoi on aurait pu s'attendre, toutes les démocraties les plus anciennes n'ont pas la même performance. Notons, entre autres, que le Canada et le Royaume-Uni ont un indice de contrôle parlementaire selon les pratiques en dessous de la moyenne. Ce résultat va dans le sens de l'observation de McNulty sur la faiblesse de la législature britannique (McNulty 2017: 2). Il semble logique, au regard de la similarité de leurs institutions, de retrouver côte à côte le Royaume-Uni et le Canada. Leur faible rendement du point de vue des pratiques s'explique par leur régime parlementaire qui implique la confusion des pouvoirs législatif et exécutif. Leurs meilleurs résultats du point de vue des statuts et des ressources seraient tempérés par des pratiques de contrôle moins efficaces, l'exécutif contrôlant l'assemblée la plupart du temps.

Il convient également de relever que la capacité de contrôle des finances publiques de la CPF suisse se situe en dessous de la moyenne relativement aux statuts. Plusieurs institutions du système politique suisse peuvent servir d'instrument de rechange dans le contrôle des finances publiques, notamment le recours au référendum qui permet aux citoyens de participer au processus

de prise de décision et le principe du consensus (Konkordanzprinzip) selon lequel les principales parties prenantes participent au débat préalablement à toute prise de décision (Toth 2005). Relevons enfin que le Luxembourg se situe sous la moyenne quant aux ressources consacrées au contrôle parlementaire. La raison de ce positionnement inattendu n'est pas claire.

Les indices de capacité de contrôle ont les caractéristiques univariées rapportées au tableau 5.2. Les indices varient entre 0 et 1 pour les trois dimensions «statuts», «pratiques» et «ressources», conformément à la méthode de calcul que nous avons adoptée, et entre 0,41 et 3,00 pour l'indice global. Les coefficients de variation indiquent que nous avons une variabilité moyenne dans les quatre indices, les valeurs allant de 38,8% à 56,6%. Enfin, les corrélations entre nos trois indices (statuts, pratiques et ressources) sont positives et significatives, comme on devrait s'y attendre (voir le tableau 5.3). En général, les assemblées qui ont une grande capacité de contrôle selon une des dimensions considérées ont aussi une grande capacité selon les autres dimensions. En revanche, les corrélations sont modérées (coefficients allant de 0,34 à 0,37). Cela témoigne de la relative indépendance des trois dimensions. La forte corrélation que nous observons entre chaque indice et l'indice global (coefficients de 0,74 et 0,78) découle de la méthode de calcul de l'indice global qui est la simple addition des trois indices : statuts, pratiques et ressources.

TABLEAU 5.2 Statistiques descriptives des indices de contrôle parlementaire des finances publiques

	N	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart type	Coefficient de variation
Statuts	55	0	1	0,422	0,2389	56,6
Pratiques	55	0	1	0,398	0,2143	53,8
Ressources	55	0	1	0,472	0,2106	44,6
Global	55	0,41	3	1,292	0,5011	38,8

TABLEAU 5.3 Corrélations entre les indices de contrôle parlementaire

	Pratiques	Ressources	Global
Statuts	0,35**	0,37**	0,78**
Pratiques		0,34*	0,74**
Ressources			0,74**
N	55	55	55

** $p < 0,01$

Avant d'aborder la question relative aux différences entre les pays de la francophonie et du Commonwealth quant à la capacité parlementaire de contrôle, intéressons-nous à la validité de nos indices.

5.3 DE LA VALIDITÉ DE NOS INDICES

Quatre critères de validité sont généralement mobilisés dans l'évaluation d'indices semblables à ceux que nous avons retenus: la validité manifeste, la validité de contenu, la validité de construit et la validité critérielle. À ces quatre critères de validité s'en ajoute un cinquième, celui de la fidélité.

La validité manifeste (*face validity*) repose sur l'adéquation entre l'opérationnalisation ayant mené à la construction des indices et les attentes des experts du domaine. Nous avons voulu assurer cette forme de validité de deux façons. Nous avons d'abord adopté un questionnaire qui avait déjà fait ses preuves dans une enquête internationale sur les pays du Commonwealth et nous l'avons adapté à la réalité des pays francophones grâce au recours à un panel d'experts. Le sérieux du travail de ces experts nous suggère que notre questionnaire couvre les éléments les plus importants du contrôle parlementaire des finances publiques. Nous avons ensuite choisi de pondérer les items avant de les additionner pour créer nos indices, répondant ainsi aux critiques

d'une méthode plus simple qui consiste à utiliser la moyenne des scores bruts. La pondération permet de donner plus d'importance aux items qui en ont plus et moins à ceux qui en ont moins⁴.

La validité de contenu exige que les items utilisés pour mesurer un concept soient appropriés et suffisamment larges et inclusifs pour en capter la complexité. Autrement dit, nous voulons que nos items couvrent l'ensemble du concept. Notre questionnaire a permis de couvrir trois dimensions importantes du contrôle des finances publiques, à savoir les statuts, les pratiques et les ressources. L'analyse du chapitre précédent sur les CPF françaises et les CPF des pays de la francophonie a montré l'étendue de la couverture des items retenus pour chaque dimension.

Nous avons aussi évalué la validité de construit de nos indices en comparant nos résultats avec deux indicateurs de liberté civile et politique de Freedom House. La validité de construit est fondée sur le principe selon lequel une mesure devrait se comporter comme le prédit la théorie. À titre illustratif, la théorie postule qu'un Parlement tire sa capacité de contrôle principalement du pouvoir des électeurs de sanctionner le gouvernement lors des élections ou de manifester son mécontentement dans la rue ou dans les médias. Une telle théorie ne peut tenir que si la population jouit d'une certaine liberté pour s'exprimer et pour voter; d'où l'hypothèse d'une corrélation entre nos indices et les indices de liberté civile et politique⁵. Les corrélations bivariées affichées au tableau 5.4, positives et significatives, indiquent un niveau satisfaisant de validité de construit.

4. La méthode de pondération a été exposée plus haut.

5. Les indices de liberté de Freedom House indiquent un niveau plus faible de liberté lorsque le score est plus élevé. Nous avons inversé ces indices pour qu'un coefficient de corrélation positif indique que la capacité de contrôle est d'autant plus élevée que la liberté politique ou civile est grande.

TABLEAU 5.4 Corrélation bivariée entre nos indices et deux indicateurs de liberté (N=55)

	Liberté civile	Liberté politique	PPI
Statuts	0,43**	0,40**	0,48**
Pratiques	0,51**	0,47**	0,37**
Ressources	0,37**	0,29*	0,28
Capacité globale	0,58**	0,51**	0,49**

** $p < 0,01$; * $p < 0,05$ (bilatéral).

La validité critérielle est fondée sur le postulat suivant lequel la variation d'une mesure devrait correspondre à celle d'un standard reconnu comme valide. Même si un tel standard n'existe pas pour le moment dans ce domaine de recherche, nous avons voulu évaluer la validité critérielle de nos mesures en les comparant au Parliamentary Powers Index (PPI) de Fish et Kroenig (2009), «la base de données la plus complète sur les Parlements» (Desposato 2012). Ces auteurs ont publié une mesure du pouvoir des législatures de tous les pays du monde ayant une population d'au moins un demi-million d'habitants. Cet indice est fondé sur 32 items mesurant l'équilibre de la législature par rapport à l'exécutif, son autonomie institutionnelle, son autorité dans divers domaines et sa capacité institutionnelle. Il a été conçu sur la base d'une vaste enquête internationale auprès d'experts, d'une large recension des sources secondaires et d'une étude minutieuse des constitutions. À cet égard, nous pouvons valablement considérer l'indice développé par Fish et Kroenig comme un standard, dans l'état actuel de la discipline, pour la mesure de la capacité parlementaire de la plupart des pays du monde (Desposato 2012; Fish et Kroenig 2012). La validité des données de Fish et Kroenig a été confirmée par une nouvelle enquête de Chernykh et ses collègues (2017)⁶. L'indice PPI s'intéresse aux pouvoirs généraux des législatures (pouvoir d'amender la constitution, de nommer les juges, de nommer les ministres, etc.) et non, comme le font nos indices, aux capacités

6. Notons que, pour les 55 pays de notre échantillon, l'indice PPI de Fish et Koenig est presque parfaitement corrélé avec l'indice WLP5 de Chernykh et collab. ($r = 0,997$).

de la commission permanente des finances. Par ailleurs, l'indice PPI se concentre sur les statuts et ignore généralement les pratiques et les ressources. Par conséquent, une corrélation positive significative entre l'indice PPI et notre indice statuts pourrait être considérée comme une confirmation de la validité critérielle de nos indices. L'indice PPI affiche des corrélations positives avec nos quatre indices: statuts (0,48**), pratiques (0,37*), ressources (0,28 n.s.) et indice global (0,49**). Sur cette base, nous considérons que nos mesures passent le test de la validité critérielle.

Par ailleurs, la comparaison entre notre enquête et celle de Stapenhurst (2011) nous donne l'occasion de tester en partie la fidélité de nos mesures, car notre questionnaire et celui de Stapenhurst ont été administrés séparément et de façon indépendante dans neuf assemblées différentes: Barbade, Colombie-Britannique, Canada (Communes), Jamaïque, Jersey, Manitoba, Nouveau-Brunswick, Québec et Saskatchewan. La distance entre les scores générés par l'enquête de Stapenhurst et ceux que notre propre enquête a pu établir devrait être faible si les méthodes sont fiables (deux questionnaires différents, remplis par deux personnes différentes, à des moments différents, mais portant sur la même législature génèrent des résultats semblables). Pour mesurer cette distance, nous avons utilisé la procédure de la distance euclidienne à double échelle développée par P. Barrett (2005) et avons calculé un indice de similarité qui peut varier entre 0 (résultats complètement différents) et 1 (résultats exactement semblables). Cet indice varie de 0,86 (Barbade et Colombie-Britannique) à 0,95 (Nouveau-Brunswick); cela témoigne du haut degré de fiabilité de nos mesures. Elles sont très stables dans le temps et d'un codeur à l'autre. On trouvera le calcul détaillé de cet indice à l'annexe 4.

Tout compte fait, nous avons de bonnes raisons de croire que nos indices de capacité parlementaire sont valides, tant du point de vue de la validité manifeste que de celui de la validité

de contenu, de construit, critérielle et de la fidélité. La prochaine section ainsi que le prochain chapitre montreront que le comportement de nos indices dans des modèles multivariés suggère qu'ils jouissent d'une validité de construit particulièrement robuste.

5.4 Y A-T-IL UNE DIFFÉRENCE ENTRE LES PAYS DE LA FRANCOPHONIE ET LES PAYS DU COMMONWEALTH ?

Nous avons suggéré en introduction que la tradition administrative pouvait avoir une influence sur le développement des institutions et nous avons fait l'hypothèse que les pays civilistes, particulièrement concentrés dans l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), auraient une capacité de contrôle parlementaire des finances publiques plus élevée selon les statuts mais plus faibles selon les pratiques et les ressources. Le tableau 5.5 révèle qu'il n'y a pas de différence importante entre les deux ensembles de pays quant à la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques. La tendance générale est que la capacité des pays de la francophonie est en moyenne plus faible quant aux statuts et aux ressources, mais qu'elle est plus forte en ce qui concerne les pratiques. Ainsi, la capacité moyenne des pays du Commonwealth est de 0,44 pour les statuts, de 0,35 pour les pratiques et de 0,47 pour les ressources, alors que les moyennes des pays de l'OIF sont respectivement de 0,38, 0,44 et 0,44. Ces différences sont si faibles qu'elles ne sont pas significatives au seuil 0,05. Notre hypothèse d'une différence entre les pays selon la tradition administrative se trouve donc infirmée. Aucune différence significative ne ressort.

TABLEAU 5.5 Capacité moyenne de contrôle selon l'organisation internationale d'appartenance

	Commonwealth	OIF	Autre
Statuts	0,44	0,38	0,48
<i>F (sig.)</i>	0,731 (n.s.)		
Pratiques	0,35	0,44	0,41
<i>F (sig.)</i>	0,870 (n.s.)		
Ressources	0,47	0,44	0,55
<i>F (sig.)</i>	0,914 (n.s.)		
Global	1,27	1,26	1,44
<i>F (sig.)</i>	0,474 (n.s.)		
N	23	23	9

Il importe de souligner qu'il s'agit d'un test bivarié et qu'il serait par conséquent prématuré de tirer une conclusion définitive avant d'avoir exploré l'effet de la tradition administrative dans un contexte multivarié. À cette fin, nous avons estimé un modèle de régression multiple faisant intervenir les variables qui nous semblent les plus susceptibles d'agir comme déterminants de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques. Nous nous attendons à ce que quatre variables, en particulier, expliquent une part sensible de la variance dans les indices de contrôle⁷ :

- les *libertés civiles* : en effet, il est communément admis que, là où il y a plus de liberté, les parlementaires sont plus susceptibles de développer les outils nécessaires à un contrôle efficace par crainte d'une sanction à leur encontre lors des prochaines élections ;
- le *niveau d'alphabétisme* est aussi susceptible d'influencer la capacité de contrôle des parlementaires, car des citoyens plus alphabétisés sont plus à même de superviser les parlementaires et d'être exigeants envers eux ;

7. Nous avons aussi examiné l'effet d'autres variables (notamment, le niveau moyen d'instruction, le niveau de décentralisation administrative et le régime politique) qui se sont toutes avérées sans lien avec nos indices de capacité.

- le *bicaméralisme* est un troisième facteur explicatif potentiel de la capacité parlementaire de contrôle, car la présence d'une deuxième chambre peut agir comme stimulant dans le contexte d'une émulation entre les deux chambres soit pour s'assurer de conserver un certain pouvoir sur l'exécutif, soit pour mieux courtiser l'électorat;
- le *niveau de développement économique (PIB par personne)* est susceptible de favoriser une plus grande capacité de contrôle en donnant aux parlementaires les ressources nécessaires.

Les définitions et les sources de données sont détaillées à l'annexe 5.

Nous avons reporté au tableau 5.6 les résultats des analyses de régression. Nous voyons que, dans les modèles additifs (modèles 1 à 5), l'appartenance à l'OIF a un effet négatif sur l'indice global et sur les indices des statuts et des ressources : la capacité de contrôle selon les statuts et les ressources et selon l'indice global est plus faible dans les pays de l'OIF. Mais le coefficient est si faible qu'il n'est pas significatif, sauf dans le modèle 5 prédisant l'indice des statuts. En revanche, l'effet de l'appartenance à l'OIF sur l'indice des pratiques est positif. Toutes choses étant égales par ailleurs, la capacité selon les pratiques dans les pays de l'OIF est plus élevée que dans les pays n'appartenant pas à cette organisation. Cette relation est significative dans les modèles 3 et 4. Bref, nous pouvons considérer que les résultats des modèles additifs multivariés ne sont pas suffisamment robustes pour affirmer que la capacité de contrôle des commissions parlementaires des finances est différente dans les pays de l'OIF. Les traditions administratives n'auraient donc pas d'influence sur la capacité de contrôle.

TABLEAU 5.6 Les déterminants de la capacité de contrôle parlementaire (méthode des moindres carrés ordinaires)

indépendance	Indice global						Statuts					
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6
(Constante)	1,317*** (0,089)	1,268*** (0,126)	1,850*** (0,156)	1,672*** (0,212)	1,605*** (0,213)	1,733*** (0,282)	0,453*** (0,042)	0,527*** (0,058)	0,734*** (0,078)	0,787*** (0,107)	0,752*** (0,108)	0,827*** (0,141)
OIF	-0,058 (0,138)	-0,040 (0,143)	-0,005 (0,118)	-0,013 (0,118)	-0,047 (0,118)	-0,254 (0,404)	-0,075 (0,065)	-0,103 (0,065)	-0,091 (0,059)	-0,088 (0,060)	-0,106* (0,060)	-0,247 (0,203)
Bicaméralisme		0,078 (0,141)	0,065 (0,117)	0,030 (0,119)	0,047 (0,118)	0,030 (0,152)		-0,118* (0,065)	-0,123* (0,058)	-0,112* (0,060)	-0,103* (0,060)	-0,152* (0,076)
Libertés civiles			0,172*** (0,034)	0,129** (0,049)	0,116** (0,049)	0,140** (0,064)			0,061*** (0,017)	0,074** (0,025)	0,067** (0,025)	0,082** (0,032)
Alphabétisme				0,0002 (0,0002)	0,00002 (0,00002)	-0,0004 (0,0003)				0,00007 (0,0001)	-0,0002 (0,0001)	-0,0004** (0,0001)
PIB par personne					0,000006 (0,000004)	0,00001* (0,000007)					0,000003 (0,000002)	0,000009**
OIF-Libertés						-0,026 (0,093)						-0,022 (0,047)
OIF-Alphabétisme						0,001** (0,0005)						0,001** (0,0002)
OIF-Bicaméralisme						0,155 (0,229)						0,156 (0,115)
OIF-PIBPC						-0,00002* (0,000009)						-0,00001** (0,000004)
R-carré ajusté	-0,015	-0,029	0,297	0,304	0,324	0,395	0,006	0,048	0,222	0,215	0,24	0,33
N	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55

N.B. Coefficients non standardisés, erreur standard entre parenthèses. * p<.05; ** p<.01; *** p<.001 (tests unilatéraux)

TABLEAU 5.6 Les déterminants de la capacité de contrôle parlementaire (méthode des moindres carrés ordinaires) (suite)

	Pratiques						Ressources					
	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6
(Constante)	0,370*** (0,038)	0,316*** (0,052)	0,539*** (0,067)	0,426*** (0,090)	0,391*** (0,089)	0,507*** (0,122)	0,494*** (0,037)	0,425*** (0,051)	0,577*** (0,072)	0,459*** (0,096)	0,462*** (0,099)	0,399*** (0,124)
OIF	0,068 (0,058)	0,088 (0,059)	0,102* (0,051)	0,096* (0,050)	0,079 (0,049)	-0,098 (0,175)	-0,051 (0,058)	-0,026 (0,068)	-0,016 (0,054)	-0,022 (0,063)	-0,020 (0,055)	-0,092 (0,178)
Bicaméralisme		0,086 (0,059)	0,081 (0,050)	0,059 (0,051)	0,068 (0,049)	0,038 (0,066)		0,110* (0,057)	0,106* (0,054)	0,083 (0,054)	0,083 (0,055)	0,144* (0,067)
Libertés civiles			0,066*** (0,015)	0,038* (0,021)	0,032 (0,020)	0,048* (0,028)			0,045** (0,016)	0,016 (0,022)	0,017 (0,023)	0,011 (0,028)
Alphabétisme				0,0001* (0,00008)	0,00004 (0,0001)	0,00009 (0,0001)				0,0002* (0,00009)	0,0002 (0,0001)	-0,0001 (0,0001)
PIB par habitant					0,000003* (0,000002)	-0,000002 (0,000003)					-0,0000003 (0,000002)	0,000006* (0,000003)
OIF-Libertés						-0,022 (0,040)						0,018 (0,041)
OIF-Alphabétisme						-0,00002 (0,00002)						0,001*** (0,0002)
OIF-Bicaméralisme						0,068 (0,099)						-0,070 (0,101)
OIF-PIBPC						0,000006* (0,000004)						-0,00001** (0,000004)
R-carré ajusté	0,007	0,028	0,287	0,319	0,354	0,382	-0,004	0,044	0,16	0,196	0,18	0,337
N	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55

N.B. Coefficients non standardisés, erreur standard entre parenthèses. * p<.05; ** p<.01; *** p<.001 (tests unilatéraux)

Parmi les autres prédicteurs de la capacité parlementaire, le plus robuste est le niveau de liberté civile. Une augmentation d'un point de cette variable est associée à une augmentation significative de trois de nos quatre indices (augmentation allant de 0,116 à 0,172 point pour l'indice global, de 0,061 à 0,082 point pour l'indice des statuts, de 0,038 à 0,066 pour l'indice des pratiques, selon les modèles). Là où le niveau de liberté civile est plus élevé, le Parlement a plus de capacité de contrôle. Ce résultat ne se vérifie pas pour l'indice des ressources. Le bicaméralisme est un prédicteur robuste de la capacité selon les statuts et, partiellement, selon les ressources (le coefficient varie de -0,103 à -0,123 pour les statuts et de 0 à 0,110 pour les ressources, selon les modèles). Le bicaméralisme est donc associé à des niveaux plus faibles de capacité selon les statuts, mais à des niveaux plus élevés selon les ressources. Ces modèles additifs expliquent entre 0% et 35% de la variance dans la capacité de contrôle.

C'est dans les modèles multiplicatifs que se révèle l'influence de la tradition administrative.

L'interprétation des modèles multiplicatifs de régression exige quelques développements algébriques. Comme le souligne Robert J. Friedrich (1982: 804) et comme le rapporte Imbeau (2014), un modèle de régression incluant des interactions entre une variable indépendante dichotomique (par exemple, OIF) et une variable indépendante d'intervalle ou de ratio (par exemple, Alphabétisme) comme celui-ci :

$$Y = b_0 + b_1(\text{Alphabétisme}) + b_2(\text{OIF}) + b_3(\text{OIF})(\text{Alphabétisme}) + \dots + e$$

équivalent à deux équations de régression, l'une pour le groupe « OIF = 0 »

$$Y = b_0 + b_1(\text{Alphabétisme}) + b_2(0) + b_3(0)(\text{Alphabétisme}) + \dots + e$$

$$Y = b_0 + b_1(\text{Alphabétisme}) + \dots + e$$

l'autre pour le groupe « OIF = 1 »

$$Y = b_0 + b_1(\text{Alphabétisme}) + b_2(1) + b_3(1)(\text{Alphabétisme}) + \dots + e$$

$$Y = (b_0 + b_2) + (b_1 + b_3)(\text{Alphabétisme}) + \dots + e$$

Voici l'équation de régression du modèle multiplicatif prédisant l'indice global (les coefficients non significatifs sont réputés être égaux à zéro; la valeur des coefficients est tirée du tableau 5.6):

$$\text{Indice global} = 1,733 + 0,140 (\text{Libertés civiles}) + 0,00001 (\text{PIB par personne}) + 0,001 (\text{OIF}) (\text{Alphabétisme}) - 0,00002 (\text{OIF}) (\text{PIB par personne})$$

Nous obtenons l'équation suivante pour les pays du groupe « OIF = 0 » :

$$\text{Indice global} = 1,733 + 0,140 (\text{Libertés civiles}) + 0,00001 (\text{PIB par personne})$$

Et pour les pays membres du groupe « OIF = 1 » :

$$\text{Indice global} = 1,733 + 0,140 (\text{Libertés civiles}) + 0,001 (\text{Alphabétisme}) + (0,00001-0,00002) (\text{PIB par personne}).$$

Pour faciliter la lecture des résultats obtenus, nous avons extrait les résultats significatifs des modèles multiplicatifs du tableau 5.6 pour les reporter au tableau 5.7 à partir duquel nous poursuivons notre analyse.

TABLEAU 5.7 Les déterminants de la capacité de contrôle parlementaire (synthèse des modèles multiplicatifs)

	Indice global		Statuts		Pratiques		Ressources	
	OIF = 0	OIF = 1	OIF = 0	OIF = 1	OIF = 0	OIF = 1	OIF = 0	OIF = 1
(Constante)	1,733***	1,733***	0,827***	0,827***	0,507***	0,507***	0,398***	0,398***
Bicaméralisme			-0,152*	-0,152*			0,144*	0,144*
Libertés civiles	0,140***	0,140***	0,082**	0,082**	0,048*	0,048*		
Alphabétisme		0,001**	-0,0004**	0,0006**				0,001***
PIB par personne	0,00001*	-0,00001*	0,000009*	-0,000001**		0,000006*	0,000006*	-0,000004**
R-carré ajusté	0,395		0,33		0,382		0,337	
N	55		55		55		55	

Nous pouvons voir que l'effet de la variable Libertés civiles sur l'indice global est le même dans les deux groupes, c'est-à-dire 0,140 point car le coefficient du facteur multiplicatif « OIF*Libertés » n'est pas significatif. Cependant, les effets des variables Alphabétisme et PIB par personne sur l'indice global varient d'un groupe à l'autre. Le PIB par personne a un effet négatif dans les pays de l'OIF, mais positif dans les autres pays,

alors que l'alphabétisme a un effet positif dans les pays de l'OIF, mais aucun effet dans les autres pays. Autrement dit, pour les pays de l'OIF, les effets de l'alphabétisme et du PIB par personne se distinguent. La capacité globale de contrôle des finances publiques est plus grande là où le niveau d'alphabétisme est plus élevé, mais plus faible là où le PIB par personne est plus élevé. Ces deux derniers effets n'agissent pas de la même façon dans les pays n'appartenant pas à l'OIF. Dans ces pays, la capacité globale de contrôle n'est pas affectée par le niveau d'alphabétisme et elle est plus élevée là où le PIB par personne est plus élevé. Nous en concluons que, pour l'ensemble des pays de notre échantillon, l'hypothèse relative aux libertés civiles est confirmée alors que l'hypothèse relative au bicaméralisme est infirmée. Par ailleurs, l'hypothèse relative à l'alphabétisme est confirmée seulement pour les pays de l'OIF, alors que l'hypothèse relative au développement économique est confirmée pour les pays n'appartenant pas à l'OIF, mais est contredite pour les pays de l'OIF.

Les résultats sont plus complexes s'agissant de la capacité selon les statuts. Pour les pays n'appartenant pas à l'OIF (« OIF = 0 »), l'équation de régression est la suivante :

$$\begin{aligned} \text{Indice Statuts} = & 0,827 - 0,152 (\text{Bicaméralisme}) + 0,082 (\text{Libertés civiles}) \\ & - 0,0004 (\text{Alphabétisme}) + 0,000009 (\text{PIB par personne}) \end{aligned}$$

Autrement dit, dans ces pays, la capacité de contrôle selon les statuts est plus faible lorsqu'il y a bicaméralisme et lorsque le niveau d'alphabétisme est plus élevé, ce qui contredit nos hypothèses. En revanche, nos hypothèses sont confirmées pour ces pays en ce qui concerne les libertés civiles et le PIB par personne. La capacité de contrôle selon les statuts est plus grande là où le niveau de libertés civiles ou de revenu est plus élevé. Le tableau 5.7 révèle que nous obtenons des résultats différents pour les pays de l'OIF. Dans ces pays, les effets du bicaméralisme, de l'alphabétisme et du revenu sont inversés par rapport à ceux des autres pays. Ils suivent nos hypothèses s'agissant du bicaméralisme, des libertés civiles et de l'alphabétisme. Toutefois, ils contredisent l'hypothèse relative au revenu. Le contrôle parlementaire est plus faible dans les statuts lorsque le revenu est plus élevé.

On ne trouve pas ces anomalies dans les pratiques. Dans tous les pays, la capacité de contrôle est plus grande lorsque le niveau de libertés civiles est plus élevé. Par ailleurs, la capacité de contrôle est plus grande dans les pays de l'OIF qui ont un revenu plus élevé.

Enfin, la capacité de contrôle selon les ressources est en moyenne plus élevée sous un système bicaméral, conformément à notre hypothèse. Par ailleurs, parmi les pays de l'OIF, la capacité est plus grande lorsque l'alphabétisme est plus élevé, comme le prédit l'hypothèse, mais le PIB par personne est d'autant plus faible que le revenu est plus élevé, en contradiction avec notre hypothèse.

La tradition administrative fait donc une différence, mais cela ne paraît pas au premier abord. Les pays civilistes de l'OIF ne sont pas différents, en moyenne, des autres. Cette constatation découle des résultats bivariés du tableau 5.5 et des résultats multivariés des modèles additifs du tableau 5.6. Cependant, la prise en compte des effets d'interaction révèle une toute autre image de l'influence de la tradition administrative. En effet, l'incidence de certains déterminants de la capacité de contrôle n'est pas la même dans les pays de l'OIF que dans les autres. Cela est mis en évidence par le tableau 5.8. Il n'y a pas de différence, par exemple, entre les pays de la francophonie et les autres en ce qui concerne les hypothèses de l'effet du bicaméralisme ou des libertés civiles. En revanche, il y a des différences importantes entre les pays de l'OIF et les autres en ce qui concerne l'hypothèse de l'alphabétisme, qui est le plus souvent confirmée pour les pays de l'OIF, mais infirmée pour les autres pays et même contredite quant aux statuts. Là où le niveau d'alphabétisme est élevé, le niveau de contrôle est élevé dans les pays de l'OIF, mais non dans les autres pays. Des différences importantes ressortent aussi lorsque nous considérons l'hypothèse du développement économique suivant laquelle la capacité serait plus grande lorsque le PIB par personne est plus élevé. Nous observons l'inverse dans les pays de l'OIF (sauf pour les pratiques). À l'inverse, dans les autres pays, le développement économique semble être accompagné par des institutions parlementaires de contrôle plus performantes (sauf pour les pratiques). Ces résultats soulèvent

une question : par quels mécanismes les deux traditions administratives que nous avons opposées créeraient-elles ces dynamiques différenciées ? Des recherches plus poussées seraient nécessaires pour répondre à cette question.

L'effet de l'appartenance à la francophonie est complexe. L'absence d'effet direct dans les analyses bivariées est peut-être liée à l'adoption par les parlementaires français de certains principes du nouveau management public dans les réformes récentes du processus budgétaire. Ces réformes ont été par la suite exportées dans la francophonie, en osmose avec les efforts dans le même sens des grandes organisations économiques internationales, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Cette standardisation des processus de contrôle budgétaire, corolaire du financement international du développement par le FMI et la Banque mondiale, peut avoir aplani les différences que les vieilles traditions auraient pu créer. À cet égard, il suffit d'observer, par exemple, l'implantation progressive des politiques de l'UEMOA et de la CEDEAO relatives à la gestion budgétaire pour se rendre compte que les différences institutionnelles entre les pays des deux grandes traditions administratives, francophonie et Commonwealth, disparaissent peu à peu en faveur d'une culture mondialisée de la gestion budgétaire. Mais il semble bien que certaines dynamiques profondes installées sur le temps long par les traditions administratives civilistes et de droit coutumier continuent d'avoir une incidence sur le développement institutionnel de certains pays. Nos modèles interactifs le suggèrent.

5.5 CONCLUSION

En combinant notre questionnaire francophone au questionnaire anglophone conçu par Staphenurst, nous avons pu mesurer la capacité de contrôle parlementaire des finances publiques dans 55 pays selon trois dimensions (les statuts, les pratiques et les ressources) dont l'addition nous a permis d'élaborer un indice global de capacité. Un examen attentif de ces quatre indices révèle un niveau satisfaisant de validité et de fidélité. Un premier examen de nos indices de capacité nous amène à

contester une opinion répandue voulant que la législature française, comparativement aux autres, soit particulièrement faible du point de vue de sa capacité de contrôle. Au contraire, nous concluons que la législature française est plus performante que les autres dans sa capacité de contrôle, tant dans ses statuts que dans ses pratiques et ses ressources. Par ailleurs, à la question soulevée au début de chapitre, nous apportons une réponse nuancée. La tradition civiliste dont ont hérité la plupart des pays de la francophonie ne semble pas suffisante, à première vue, pour expliquer les variations que nous avons observées dans la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques. Cependant, une analyse plus poussée nous amène à conclure que les traditions administratives civilistes et de droit coutumier continuent d'agir de façon différenciée sur l'évolution de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques. Nous pousserons plus loin cette réflexion dans le prochain chapitre où nous posons les questions de savoir si la capacité parlementaire de contrôle a un effet sur le niveau de corruption et si l'appartenance à la francophonie joue un rôle dans cette relation.

CHAPITRE 6

Du contrôle parlementaire des finances publiques au contrôle de la corruption

6.1 INTRODUCTION

Réunis à Ottawa en octobre 2002 pour mettre sur pied l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), 170 parlementaires, en présence de plus de 400 observateurs, ont mentionné la corruption comme la plus grande menace à l'idéal démocratique d'autogouvernement, un frein au développement économique, une violation de la justice sociale et une attaque à la confiance dans les institutions étatiques (Stapenhurst, Ulrich et Strohal 2006: 1). Ce constat sévère était en résonance avec le consensus sur le caractère délétère de la corruption parmi les observateurs du politique.

Ce consensus n'est pas étranger au fait qu'au cours des deux dernières décennies un grand nombre de recherches empiriques sur les déterminants de la corruption ont été publiées, particulièrement sur l'influence des institutions démocratiques sur la corruption perçue ou expérimentée. Ces travaux ont montré que plusieurs institutions avaient un effet significatif, notamment la liberté de la presse (Brunetti et Weder 2003; Adsera et collab., 2003), le type de régime politique, présidentiel ou parlementaire (Panizza 2001; Gerring et Thacker 2004; Lederman et collab. 2005; Kunicova et Rose-Ackerman 2005), le système électoral (Persson et collab. 2003; Kunicova et Rose-Ackerman 2005; Golden et

Chang 2007) et la décentralisation (Treisman 2000, 2007; Goldsmith 1999; Kunicova et Rose-Ackerman 2005; Gerring et Thacker 2004; Fisman et Gatti 2002; Lessmann et Markwardt 2010).

Par ailleurs, de plus en plus de recherches montrent que le contrôle parlementaire est un déterminant important de la corruption (Gerring et Thacker 2004; Lederman et collab. 2005; Doig et Theobald 2000; Hope 2000; Persson, Roland et Tabellini 1997; Stapenhurst 2011; Pelizzo et Stapenhurst 2014). Plus spécifiquement, Stapenhurst, Pelizzo et Jacobs (2014) soutiennent que ce n'est pas tant le contrôle lui-même qui a une incidence, mais son efficacité. Ainsi, des analyses statistiques ont montré que le contrôle parlementaire des finances publiques est tributaire des pouvoirs de contrôle accordés à la législature (Lowenberg et Patterson 1979), de l'institutionnalisation des organes de contrôle (Jacobs, Jones et Smith 2007), des ressources mises à la disposition du Parlement (Rawlings 2006), de l'importance des enjeux qui font l'objet d'une enquête, de la volonté politique et du fonctionnement non partisan des organes de contrôle (Pelizzo et Stapenhurst 2007), ainsi que de la possibilité donnée aux organes de contrôle de rendre publics les résultats de leurs enquêtes (Stapenhurst, Pelizzo et Jacobs 2014).

Dans ce chapitre, nous répondons à la question de savoir si la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques, telle que nous l'avons mesurée dans les statuts, les pratiques et les ressources, est associée au contrôle de la corruption. Nous procédons en trois étapes. Après avoir explicité notre cadre conceptuel et dégagé nos hypothèses, nous montrons d'abord le rapport qui existe entre nos mesures de capacité parlementaire et une mesure de la corruption perçue, celle de Transparency International (TI). Nous procédons ensuite à une analyse multivariée faisant intervenir un certain nombre de contrôles en vue d'éprouver la robustesse de nos résultats bivariés. Nous montrons enfin, à l'aide d'une analyse de dépendance (*path analysis*), l'image globale du contrôle de la corruption dans laquelle la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques semble occuper une place importante.

6.2 CADRE CONCEPTUEL ET HYPOTHÈSES

Dans les travaux spécialisés, la corruption est abordée soit sous un angle normatif (perspectives fonctionnelle, morale, juridique et sociopolitique), soit sous un angle positif.

Dans la perspective fonctionnelle, la corruption est perçue tantôt comme une maladie du corps social qu'il est possible de traiter, mais sans doute impossible d'éradiquer complètement, tantôt comme un remède à l'impéritie de l'administration publique. À cet égard, Huntington écrivait : « La seule chose qui soit pire qu'une société avec une bureaucratie rigide, excessivement centralisée et malhonnête, est une société avec une bureaucratie rigide, excessivement centralisée et honnête » (1968 : 69). La corruption est donc un phénomène relatif, toujours présent, mais ayant une incidence plus ou moins élevée selon le pays.

Selon la perspective morale, la corruption est vue comme une perversion du don. Le don est gratuit, mais, en ce qui concerne la corruption, le don est fait dans l'optique d'obtenir un avantage indu. Donner librement un pourboire à un garçon de table relève du don. De même, un don qui vise à faciliter les rapports sociaux relève des bonnes manières, comme donner des fleurs à l'hôtesse à l'occasion d'une invitation à dîner. Cela ne doit pas être considéré comme un don intéressé. En revanche, payer un douanier pour qu'il ferme les yeux sur les marchandises que vous transportez relève de la corruption.

Par ailleurs, dans une perspective juridique, la corruption est un comportement pénalement répréhensible qui implique qu'une personne, le corrompu, sollicite ou accepte un don en échange d'un service découlant directement ou indirectement de ses fonctions. Le code pénal français distingue deux formes de corruption, publique et privée, selon l'identité du corrompu. Il y a corruption publique lorsque celui qui accepte le don est une personne dépositaire de l'autorité publique, une personne chargée d'une mission de service public ou une personne investie d'un mandat électif. Il y a corruption privée lorsque le corrompu est toute autre personne exerçant une fonction ou un travail pour le compte d'une personne physique ou morale ou d'un organisme.

Enfin, la perspective sociopolitique adoptée par les grandes agences internationales définit la corruption comme un mauvais usage ou un abus de charges publiques à des fins personnelles. Une définition plus stricte relevant d'une perspective sociopolitique est celle qui est proposée par le criminologue Guillaume Louis : il y a corruption lorsqu'une personne publique, le corrompu, demande à recevoir ou accepte de recevoir un avantage quelconque, en échange de son action ou de son inaction au profit d'une personne privée, le corrupteur (Louis 2007 : 44).

À ces quatre perspectives normatives s'ajoute une perspective positive qui focalise son attention sur ce qui *est*, sans se préoccuper de ce qui *devrait être*. Aussi, la corruption est-elle perçue comme « une institution extra-légale utilisée par des personnes ou des groupes pour influencer les actions de la bureaucratie » (Leff 1964 : 8 ; notre traduction). Ici, le comportement de corruption est vu comme un choix rationnel de la part de l'entrepreneur privé. À cet égard, verser un pot-de-vin devient un investissement que l'entrepreneur justifie par la nécessité d'atteindre ses objectifs. Leff soutient que la corruption a des effets positifs sur l'économie en ce qu'elle réduit l'incertitude et augmente les investissements, favorise l'innovation, la compétition et l'efficacité dans l'allocation des ressources, agit comme une assurance protégeant des mauvaises décisions économiques d'un gouvernement. Ces conclusions qui vont à l'encontre du consensus autour du caractère répréhensible de la corruption ne sont pas nécessairement liées à l'approche positive qui voit la corruption comme un choix rationnel. Car la même approche positive peut mener à des conclusions normatives inverses mettant en évidence, par exemple, l'effet négatif du cynisme engendré par la corruption, la perturbation de la compétition dans un marché, l'accroissement des inégalités ou le détournement de ressources de développement social vers l'enrichissement personnel, etc. Quelle que soit la position normative que l'on adopte, il est utile de considérer la corruption comme un choix rationnel pour en comprendre les déterminants.

Dès lors se pose la question de savoir comment un Parlement peut contribuer au contrôle de la corruption. Si le recours à des actes de corruption est vu comme un choix rationnel, les

efforts d'un Parlement pour contrôler la corruption peuvent être considérés comme un obstacle à de tels choix. Dans son calcul bénéfices/coûts de la valeur d'un geste de corruption, le décideur, qu'il soit public ou privé, percevra les limites imposées par le Parlement comme un coût additionnel (coût d'autant plus élevé que la probabilité d'être poursuivi et condamné est élevée). En d'autres termes, l'intervention d'un Parlement augmente les coûts que les décideurs, publics ou privés, sont susceptibles de devoir assumer s'ils sont reconnus coupables d'actes de corruption. Par conséquent, plus la capacité de contrôle d'un Parlement est grande, plus grand sera le contrôle de la corruption. À cet égard, une des actions parlementaires les plus efficaces contre la corruption consiste à contrôler les finances publiques, notamment par l'examen détaillé du budget et de son exécution. D'où notre hypothèse suivant laquelle le niveau de corruption perçue devrait être plus faible là où la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques est plus élevée.

6.3 CAPACITÉ PARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE ET CONTRÔLE DE LA CORRUPTION : UNE ANALYSE STATISTIQUE

La mesure de la corruption la plus utilisée dans le monde a été développée par Transparency International (TI), une ONG dévouée à la cause de la lutte contre la corruption. C'est une mesure de la *perception* de la corruption fondée sur l'avis d'hommes ou de femmes d'affaires et d'experts¹. À titre d'illustration, l'indice de contrôle de la corruption (ICC) de 2016 utilise 13 sources de données provenant de 12 institutions mesurant la perception de corruption dans les deux années précédentes². L'ICC est une mesure croissante de bonne gouvernance qui correspond au degré de contrôle de la corruption, les scores les plus faibles indiquant le plus haut degré de corruption perçue.

-
1. Il existe plusieurs mesures de la corruption, certaines fondées sur les perceptions, d'autres sur l'expérience. Pour des analyses critiques de ces indices, voir Broda 2015, Louis 2007, Treisman 2007.
 2. Voir le site Web de Transparency International pour des détails sur la méthodologie: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.

La figure 6.1 montre la distribution de l'ICC parmi les 55 pays de notre échantillon³. Les scores de l'ICC varient de 14 (Soudan) à 90 (Danemark) pour une moyenne de 43,6 et un écart-type de 19,25. Une médiane de 37 indique la présence d'une asymétrie positive (indice d'asymétrie = 0,99).

La figure 6.2 dépeint la relation entre la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques selon notre indice global et le contrôle de la corruption. La relation est relativement forte ($r = 0,62$; $p < 0,001$; $N = 55$). Le niveau de corruption perçue est d'autant plus faible que la capacité parlementaire est élevée. Nous observons également une relation positive significative entre l'ICC et nos trois indices de contrôle parlementaire, statuts ($r = 0,39$; $p < 0,01$), pratiques ($r = 0,53$; $p < 0,001$) et ressources ($r = 0,50$; $p < 0,001$). Bref, cette première évaluation suggère que notre hypothèse est soutenue par les faits. La corruption est plus faible là où la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques est plus élevée. Mais ces résultats sont-ils robustes ?

Pour vérifier la robustesse de ces résultats bivariés, nous nous proposons de contrôler l'effet d'un ensemble de variables généralement associées à la corruption. Toutes ces variables procèdent d'une théorie rationnelle de la corruption. Partant des travaux de Leff (1964) et de Becker (1968), nous postulons que les personnes impliquées dans des actes de corruption font une évaluation des coûts et des bénéfices de leurs choix. Elles s'adonneront à de tels actes si elles estiment que les bénéfices qu'elles en tireront seront plus importants que les coûts qu'ils impliquent. Ces bénéfices et ces coûts sont affectés par des facteurs exogènes, au premier chef le développement économique. Là où le PIB par personne est plus élevé, les avantages de recourir à la corruption sont moindres car les autres possibilités d'augmenter ses revenus sont plus nombreuses.

3. L'ICC n'est pas disponible en 2016 pour les pays suivants : Andorre, Belize, Seychelles, Swaziland et Vanuatu. Nous avons estimé les scores de ces pays sur la base de la régression de l'indice Kaufmann 2015 sur l'ICC 2016 : $ICC\ 2016 = 44,056^{***} + 18,391^{***}$ (Kaufmann 2015). Noter que ces deux indices de perception de la corruption sont fortement corrélés ($r = 0,99$ dans notre échantillon).

FIGURE 6.1 Indice de contrôle de la corruption 2016

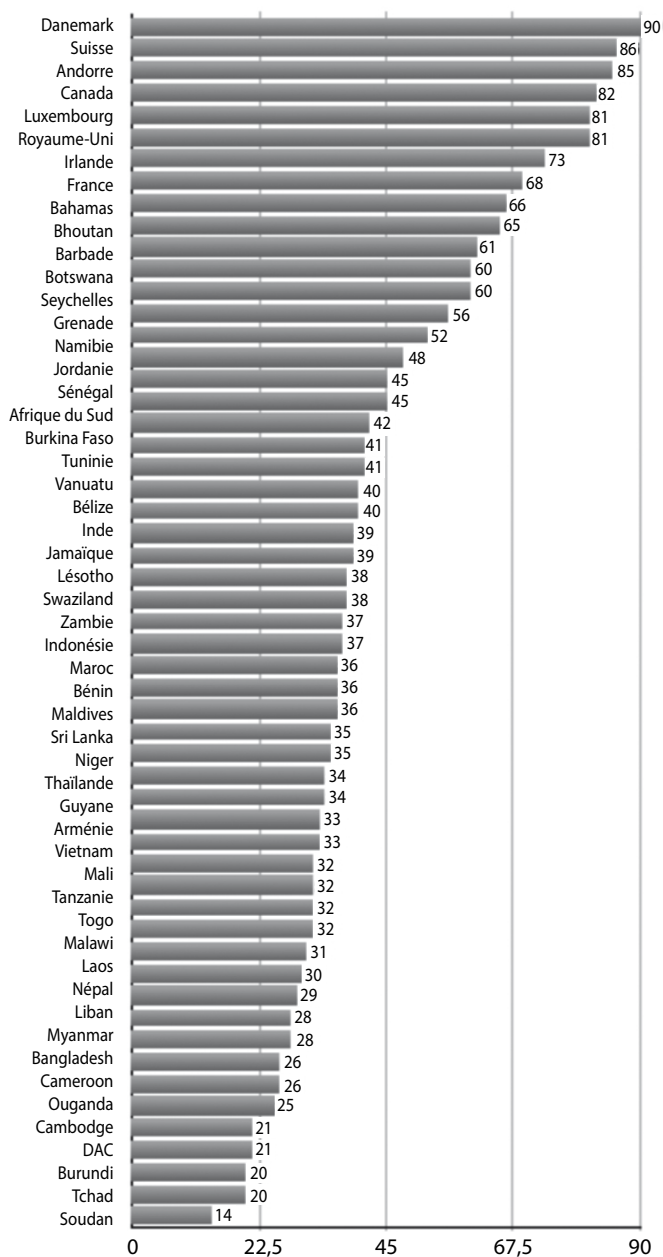
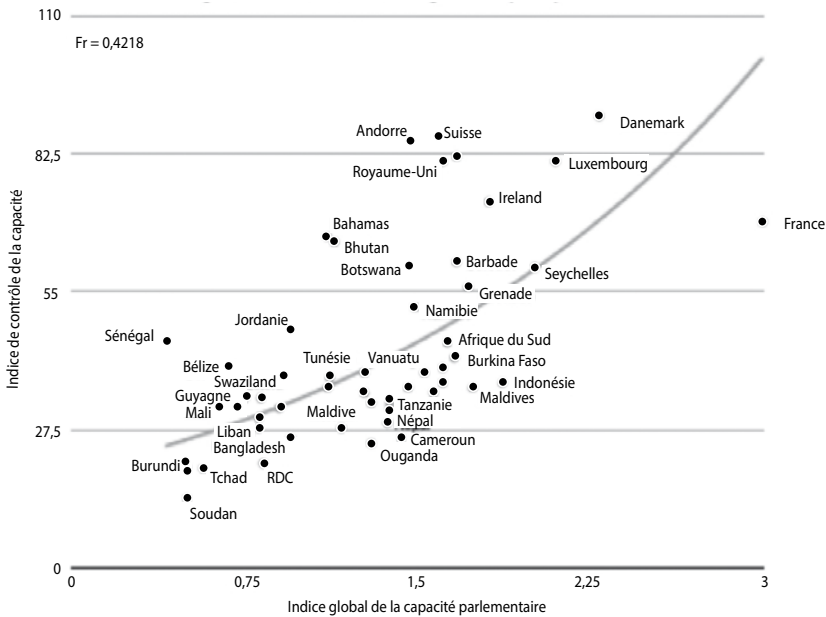


FIGURE 6.2 Indice ICC selon l'indice global de capacité parlementaire



Par ailleurs, des facteurs institutionnels, y compris ceux que nous avons cités en introduction de ce chapitre, sont également susceptibles d'avoir une influence : liberté de presse, type de système politique et décentralisation. À cette liste, nous ajoutons l'appartenance à l'OIF qui devrait être associée à un ICC plus faible. En effet, il a été démontré que l'appartenance au Commonwealth était liée positivement à l'ICC à cause de la culture légale dans ces pays. Comme le souligne Eckstein (1966 : 265), « les Britanniques agissent comme des idéologues en ce qui concerne les règles et comme des pragmatistes pour ce qui est des politiques publiques. Pour eux, les procédures ne sont pas de simples procédures, mais des rituels sacrés » (notre traduction). En revanche, dans plusieurs autres cultures, notamment les systèmes inspirés de la tradition civiliste, « l'ordre social est associé non pas tant à l'adhésion aux procédures qu'au respect de la hiérarchie et de l'autorité » (Treisman 2000 : 403). Le recours plus systématique à une justice procédurale augmenterait la probabilité de subir une sanction et, par conséquent, augmenterait le coût de l'acte de corruption.

Nous avons en outre inclus une variable de stabilité politique (Kaufmann et collab. 2015) – car une plus grande stabilité politique favoriserait la mise en place de mécanismes efficaces de lutte anticorruption et, par conséquent, augmenterait le coût de la corruption pour qui s’y adonne – et une variable mesurant le niveau des libertés civiles – car là où les libertés civiles sont mieux garanties, la population est plus susceptible de dénoncer les actes de corruption dont elle est témoin, augmentant ainsi le coût de l’acte corruptif pour le corrompu (Pritchett et Kaufmann 1998 ; Lambsdorff 2003). Les résultats sont rapportés au tableau 6.1.

L’examen du tableau 6.1 confirme que les indices de capacité parlementaire se comportent comme le prédit la théorie en regard du contrôle de la corruption (relation positive quand elle est significative⁴). L’indice global de capacité parlementaire est relativement robuste quant à son niveau de signification (modèles 1 à 5). Plus la capacité parlementaire est grande, plus la corruption est faible. Toutefois, l’effet de cet indice diminue à mesure qu’on ajoute des variables de contrôle, jusqu’à ce qu’il soit trop faible pour être significatif lorsque nous gardons constant le niveau de libertés civiles (modèles 6 et 7). Parce que l’une ou l’autre des composantes de notre indice global pourrait expliquer ce résultat, il est utile d’examiner l’effet de chacune de celles-ci.

Les modèles 8 à 14 rapportent l’effet des indices de statuts, de pratiques et de ressources. Nous constatons que seul l’indice ressources a un effet significatif robuste sur le niveau de corruption perçue. Plus la capacité révélée par les ressources est élevée, plus la corruption est faible. Nous ne voyons aucun effet significatif des deux autres indices sur la corruption perçue, à l’exception de l’indice de pratiques dont l’effet significatif disparaît dès que l’on tient compte du niveau de développement. Ces résultats suggèrent que le niveau de corruption est d’autant plus faible que la capacité de contrôle selon les ressources est élevée. Plus

4. Ce résultat suggère que nos indices satisfont les critères de validité de construit, en plus des critères de validité apparente, de validité critérielle et de validité de contenu que nous avons examinés au chapitre précédent.

TABLEAU 6.1 Analyse de régression des déterminants de l'indice du contrôle de la corruption (Moindres carrés ordinaires)

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6	Modèle 7	Modèle 8	Modèle 9	Modèle 10	Modèle 11	Modèle 12	Modèle 13	Modèle 14	Modèle 15
Constante	12,622* 5,714	28,152*** 4,232	32,153*** 4,005	33,548*** 4,207	35,317*** 4,265	51,751*** 5,579	51,686*** 5,691	11,567* 5,809	22,421*** 4,250	31,817*** 3,867	33,160*** 4,104	34,470*** 4,129	51,154*** 5,148	51,482*** 5,242	55,418*** 3,755
Score Global	23,944*** 4,127	10,449** 3,398	5,640* 3,015	5,889* 3,019	5,084* 3,005	2,426 2,718	2,426 2,746								
Statuts								11,489 9,623	5,916 6,670	1,131 5,460	2,107 5,552	-0,156 5,657	-4,616 4,897	-4,659 4,941	
Pratiques							32,778** 10,628	1,447 8,408	1,447 8,408	-6,193 6,940	-6,433 6,949	-4,876 6,916	-6,344 5,868	-6,722 5,976	
Ressources							29,854** 10,879	22,939** 7,550	19,696** 6,125	19,349** 6,138	18,701** 6,061	16,938** 5,150	17,282** 5,258		
PIB per capita	0,571*** 0,076	0,450*** 0,068	0,431*** 0,071	0,463*** 0,072	0,395*** 0,065	0,394*** 0,067	0,394*** 0,067	0,599*** 0,079	0,480*** 0,068	0,465*** 0,069	0,489*** 0,070	0,417*** 0,061	0,422*** 0,063	0,422*** 0,063	0,412*** 0,063
Stabilité politique		7,549*** 1,567	7,206*** 1,597	7,393*** 1,573	4,276** 1,587	4,317** 1,675	4,317** 1,675	7,867*** 1,493	7,566*** 1,525	7,719*** 1,506	4,524** 1,467	4,324** 1,542	4,515** 1,561		
Système présidentiel				-2,837 2,652	-1,406 2,741	0,313 2,442	0,387 2,615				-2,504 2,557	-1,051 2,684	0,935 2,318	0,558 2,477	0,662 2,405
OIF					-4,279* 2,551	-3,771* 2,240	-3,784* 2,269					-3,943 2,515	-3,616 2,132	-3,525* 2,059	-4,052* 2,213
Libertés civiles						4,040*** 1,018	4,036*** 1,675						4,161*** 0,942	4,179*** 0,951	4,264*** 0,984
Fédération							0,295 3,485							-1,500 3,263	
N	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
R-carré ajusté	0,38	0,70	0,79	0,79	0,80	0,84	0,84	0,38	0,71	0,81	0,81	0,81	0,87	0,86	0,84

Note : Coefficients de régression (avec erreur standard en dessous), *** p < 0,001; ** p < 0,01; * p < 0,05; tests unilatéraux.

les commissions permanentes des finances ou comités des comptes publics jouissent de ressources importantes, moins il y a de corruption. L'effet de la capacité parlementaire de contrôle (révélé par l'indice global) sur la corruption est donc tributaire de l'importance des ressources mises à la disposition des commissions permanentes des finances.

Par ailleurs, nos données révèlent que les pays de l'OIF ont un niveau de corruption significativement plus élevé que celui des autres pays. Ce résultat est robuste. Le coefficient associé à cette variable est négatif et significatif, ce qui confirme la conclusion d'Eckstein (1966) et de Treisman (2000) cités plus haut.

Notons enfin que les variables de contrôle (PIB par personne, stabilité politique et libertés civiles) se comportent comme le prédit la théorie, confirmant ainsi les conclusions des écrits spécialisés. Ces variables expliquent conjointement 84 % de la variance dans l'indice de corruption perçue (modèle 15). La capacité parlementaire ajoute donc trois points supplémentaires, portant le coefficient de détermination à 0,87 (modèle 13), ce qui est une contribution importante.

Ces premiers résultats nous permettent de conclure que la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques est associée à un niveau plus faible de corruption et que cet effet est lié aux ressources des commissions permanentes des finances ou des comités de comptes publics. Cette analyse confirme les conclusions que nous avons tirées de la figure 6.2 plus haut. Nos résultats montrent aussi que les pays membres de l'OIF ont un niveau de corruption significativement plus élevé que celui des autres pays. À ce stade, nous nous attachons, dans la section qui suit, à cerner plus explicitement le rôle que joue la capacité parlementaire de contrôle dans le réseau complexe des relations causales.

6.4 L'EFFET SPÉCIFIQUE DE LA CAPACITÉ PARLEMENTAIRE SUR LE CONTRÔLE DE LA CORRUPTION : ANALYSES DE DÉPENDANCE

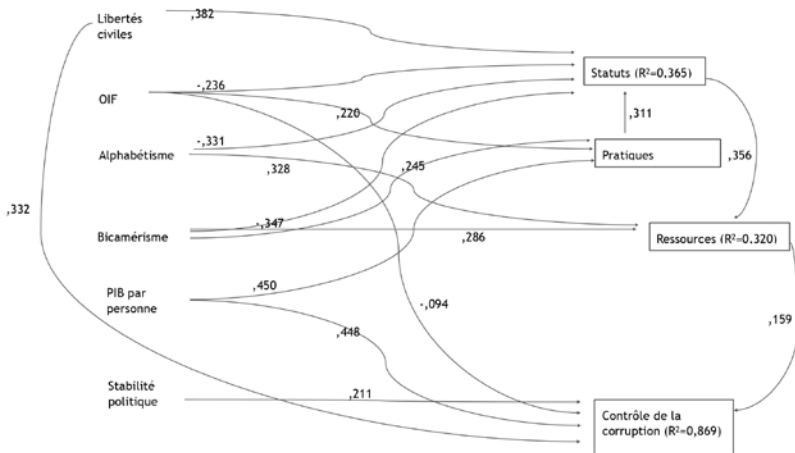
Quel est l'effet spécifique de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques sur la corruption par rapport aux autres variables explicatives ? D'une façon générale, nous avons constaté que l'inclusion de la capacité parlementaire de contrôle augmente le coefficient de détermination de 3 points et fait passer la capacité explicative de l'ensemble des facteurs explicatifs de 84% de la variance dans le niveau de corruption à 87%. Il est néanmoins possible d'explorer plus précisément l'effet des divers aspects de la capacité de contrôle dans la perspective de l'analyse de dépendance selon la méthode proposée par Lawrence S. Meyers, Glenn Gamst et A.J. Guarino (2006: 585-671). Comme le soulignent Henseler et ses collègues, l'analyse de dépendance (*path analysis*) «est recommandée dans les premiers stades du développement théorique en vue de tester et de valider des modèles exploratoires» (Henseler et collab. 2009: 282, cité dans Garson 2016: 9). C'est dans cette perspective que nous abordons cette analyse supplémentaire.

La méthode de Meyers et ses collègues est relativement simple. Elle consiste d'abord à créer un diagramme causal dans lequel les variables sont connectées entre elles par des flèches représentant des relations soutenues par les hypothèses que l'on veut falsifier. Nous prédisons ensuite chacune des variables endogènes du diagramme (celles qui ont des flèches qui pointent vers elles) par les variables qui se trouvent en amont, les variables indépendantes, à l'aide d'une analyse de régression multiple où la variable dépendante est la variable endogène. Nous avons donc autant d'analyses de régression qu'il y a de variables endogènes dans le diagramme causal.

Le diagramme causal est illustré à la figure 6.3. Il reprend les hypothèses formulées au chapitre précédent concernant les déterminants de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques ainsi que les hypothèses testées plus haut dans ce chapitre sur les déterminants du niveau de corruption. Le diagramme ayant deux variables endogènes, la capacité parlementaire et le contrôle de la corruption, l'estimation exigerait en

principe deux analyses de régression multiple. Toutefois, pour tester l'effet des variables indépendantes sur chacune des composantes de la capacité comme nous l'avons fait au chapitre 5, et l'effet de chacune de ces composantes sur le contrôle de la corruption comme au tableau 6.1, nous avons trois variables endogènes de la capacité: statuts, pratiques et ressources. De plus, pour tenir compte de la possibilité d'un effet d'une dimension de la capacité sur les autres, nous devons les insérer tour à tour parmi les variables indépendantes. Nous avons donc procédé à quatre analyses de régression multiple dont les résultats sont rapportés au tableau 6.2 pour les dimensions de la capacité parlementaire et au tableau 6.3 pour le contrôle de la corruption.

FIGURE 6.3 Diagramme causal des déterminants du contrôle de la corruption et des trois indices de capacité parlementaire (Coefficients de dépendance tirés des tableaux 6.2 et 6.3)



Ces analyses se font en deux temps. D'abord, nous estimons un « modèle saturé » qui inclut toutes les variables indépendantes relatives à une variable dépendante. Puis, nous éliminons une à une les variables indépendantes qui n'ont aucune « viabilité statistique » (Meyers et collab. 2006 : 590). Meyers et ses collègues considèrent comme statistiquement viables les variables qui ont un coefficient standardisé égal ou supérieur à 0,300 en valeur

absolue. Nous avons ajouté un deuxième critère: la signification statistique. Ainsi, nous retenons dans les modèles simplifiés les variables dont le coefficient standardisé est égal ou supérieur à 0,300 en valeur absolue ou est significatif au seuil 0,05 (test unilatéral). Ces coefficients standardisés sont considérés comme la mesure de l'effet de la variable indépendante sur la variable dépendante, en maintenant constantes les autres variables du modèle⁵.

Analyse de dépendance des déterminants de la capacité parlementaire

L'analyse de dépendance des déterminants des dimensions de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques rapportée au tableau 6.2 révèle, entre autres, trois résultats importants relatifs à l'interaction entre les composantes de la capacité de contrôle, à l'influence de la tradition civiliste et à la confirmation des autres hypothèses tirées des écrits savants.

D'abord, il semble y avoir une interaction entre les composantes mêmes de la capacité. Les modèles simplifiés, qui expliquent entre 32% et 39% de la variance dans la capacité de contrôle des finances publiques, montrent que, toutes choses étant égales par ailleurs, les pratiques ont un effet positif sur les statuts qui, à leur tour, influencent positivement les ressources⁶. Ces résultats suggèrent que les commissions permanentes des finances qui sont plus actives (leur indice de capacité selon les pratiques est plus élevé) ont une capacité selon les statuts plus élevée, ce qui est associé à une plus grande capacité selon les ressources. Autrement dit, ce serait les pratiques d'une commission qui lui donneraient la possibilité de modifier les statuts qui lui confèrent de la capacité de contrôle. Ces statuts à leur tour permettraient à une commission d'avoir accès à plus de

5. Rappelons que le coefficient de régression standardisé mesure l'effet sur la variable dépendante, en nombre d'écart-types, associé à une augmentation d'un écart-type de la variable indépendante.

6. L'analyse de dépendance ne permet pas les effets réciproques. C'est pourquoi nous ne tenons pas compte de l'effet significatif des ressources sur les statuts.

ressources. Une théorie de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques devrait par conséquent tenir compte de ces relations complexes entre les composantes de la capacité.

Ensuite, les résultats rapportés au tableau 6.2 indiquent que l'appartenance à l'OIF a un effet négatif sur les statuts (les membres de l'OIF ont une capacité selon les statuts plus faible que celle des autres pays) et positif sur les pratiques (ils ont une capacité selon les pratiques plus élevée). La capacité selon les ressources n'est pas différente pour les pays de l'OIF par rapport aux autres pays. Ces résultats sont cohérents avec l'argument de Treisman (2000) selon lequel la tradition civiliste est associée à un attachement moins important aux règles et aux procédures. Ainsi, les héritiers de cette tradition compenseraient le coût qu'ils doivent supporter en matière de capacité selon les statuts par une plus grande assiduité dans les pratiques conférant de la capacité, d'où les coefficients négatif des statuts et positif des pratiques. Lorsque les promoteurs d'une commission permanente des finances ou d'un comité des comptes publics voient les traditions administratives dans lesquelles ils baignent limiter les possibilités d'améliorer leur capacité de contrôle par la modification de leurs statuts, ils compensent en étant plus actifs dans l'utilisation des statuts existants et des ressources dont ils disposent⁷.

Enfin, nos résultats montrent que les effets des divers déterminants de la capacité varient selon la dimension considérée. Ainsi, les libertés civiles ont un effet positif seulement sur les statuts ; l'alphabétisme a un effet négatif sur les statuts et positif sur les ressources ; le bicaméralisme a un effet sur les trois dimensions de la capacité, négatif sur les statuts, positif sur les pratiques et les ressources ; le niveau de développement économique a un effet (positif) seulement sur les pratiques. Ces résultats montrent bien l'importance d'évaluer la capacité parlementaire de contrôle

7. Ces résultats sont légèrement différents de ceux qui sont rapportés au chapitre précédent. Les coefficients qui semblent les moins robustes sont ceux qui relient l'OIF à l'indice des pratiques, l'alphabétisme aux statuts et aux ressources, et le bicaméralisme aux ressources.

TABLEAU 6.2 Analyse de dépendance des déterminants de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques

	Statuts		Pratiques		Ressources	
	Modèle saturé	Modèle simplifié	Modèle saturé	Modèle simplifié	Modèle saturé	Modèle simplifié
Libertés civiles¹	0,360* (2,231)	0,382* (2,359)	0,125 (,744)		0,060 (,331)	
OIF	-0,257* (-2,163)	-0,236* (-2,028)	0,242* (2,089)	0,220* (1,926)	0,035 (,265)	
Alphabétisme	-0,470* (-2,358)	-0,331* (1,972)	0,156 (,752)		0,471* (2,182)	0,328** (2,781)
Bicaméralisme	-0,328** (-2,761)	-0,347** (-2,925)	0,211* (1,716)	0,245 (2,144)	0,280* (2,134)	0,286** (2,424)
PIB per capita	0,227 (1,273)		0,259 (1,471)	0,450*** (3,913)	-0,158 (-,813)	
Statuts			0,257* (1,843)	0,294** (2,463)	0,398** (2,732)	0,356** (3,008)
Pratiques	0,262* (1,843)	0,311* (2,259)			0,025 (,158)	
Ressources	0,344** (2,732)	0,335** (2,649)	0,021 (,158)			
r-carré ajusté	0,373	0,365	0,383	0,389	0,275	0,320
N	55	55	55	55	55	55

Note : Coefficients de régression standardisés; statistiques *t* entre parenthèses; *** $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; * $p < 0,05$ (tests unilatéraux)
 1. Les signes ont été inversés pour refléter la construction de la variable dont les scores croissants indiquent moins de liberté.

des finances publiques selon ses diverses composantes. Une analyse basée exclusivement sur un indice global masquerait ces relations complexes.

Analyse de dépendance du contrôle de la corruption

L'analyse de dépendance des déterminants de la corruption repose sur les résultats rapportés au tableau 6.3 et à la figure 6.4. Elle révèle que, parmi les composantes de la capacité parlementaire de contrôle, c'est la capacité selon les ressources qui a un effet significatif sur la corruption : plus les ressources sont importantes, moins il y a de corruption. Une augmentation d'un écart-type de l'indice des ressources est associée à une augmentation de 0,159 écart-type du contrôle de la corruption. Là où les ressources de contrôle parlementaire des finances publiques sont plus importantes, il y a moins de corruption. Les statuts et les pratiques ont un effet indirect sur la corruption, cet effet passant par les ressources. Ainsi, les pratiques ont un effet sur les statuts qui ont un effet sur les ressources. Par ailleurs, les hypothèses liant le développement économique, le niveau des libertés civiles, la stabilité politique et l'appartenance à l'OIF au niveau de corruption se trouvent confirmées, tandis que nous ne trouvons pas de confirmation robuste pour l'hypothèse de l'alphabétisme. Nous trouvons, sans surprise, que le niveau de corruption perçue est plus faible dans les pays développés économiquement, les pays où les citoyens jouissent de plus de liberté, où les institutions politiques sont plus stables et qui ne sont pas membres de l'OIF.

Une analyse plus poussée des résultats de l'analyse de dépendance révèle le rôle central de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques comme médiateur de l'effet des libertés civiles, de l'OIF, de l'alphabétisme, du bicaméralisme et du développement économique. En effet, une partie de l'effet de ces variables sur la corruption passe par la capacité parlementaire. C'est ce que montre la figure 6.3 où nous n'avons conservé que les liens statistiquement viables. Ce diagramme de dépendance montre les effets directs (représentés par des flèches reliant une variable indépendante à une variable dépendante) et les effets indirects qui passent par une variable intermédiaire.

TABLEAU 6.3 Analyse de dépendance des déterminants de l'indice de contrôle de la corruption (moindres carrés ordinaires)

	Modèle 1 saturé		Modèle 1 simplifié		Modèle 2 saturé		Modèle 2 simplifié	
	Coefficient standardisé	Statistique t	Coefficient standardisé	Statistique t	Coefficient standardisé	Statistique t	Coefficient standardisé	Statistique t
PIB par personne	0,389***	4,649	0,384***	4,681	0,423***	4,999	0,448***	6,901
Alphabétisme	0,150	1,523	0,173*	1,891	0,092	0,900		
Libertés civiles	0,315***	3,605	0,310***	3,621	0,319***	3,657	0,332***	4,249
Stabilité politique	0,212**	2,707	0,206**	2,701	0,218**	2,862	0,211**	2,915
OIF	-0,094*	-1,707	-0,101*	-1,910	-0,078	-1,375	-0,094*	-1,866
Présidentialisme	0,039	0,692			-0,022	-0,400		
Bicaméralisme	-0,015	-0,267			0,015	0,258		
Statuts					-0,020	-0,294		
Pratiques					-0,071	-1,019		
Ressources					0,157**	2,471	0,159**	3,951
r-carré ajusté		0,852		0,856		0,864		0,869
N		55		55		55		55

*** p < ,001; ** p < ,01; * p < ,05; tests unilatéraux.

Le tableau 6.4 détaille l'amplitude de ces effets. On y voit par exemple que les libertés civiles ont un effet direct de 0,332 écart-type: une augmentation d'un écart-type de l'indice de libertés civiles est associée à une augmentation de 0,332 écart-type du contrôle de la corruption. Il y a moins de corruption là où les libertés civiles sont plus élevées. Toutefois, les libertés civiles ont aussi un effet indirect sur le contrôle de la corruption passant par la capacité parlementaire de contrôle. La mesure de cet effet indirect est de 0,022, soit la multiplication des coefficients de dépendance (*path coefficients*) reliant les libertés aux statuts (0,382 selon le tableau 6.2), les statuts aux ressources (0,356 selon le même tableau) et les ressources à la corruption (0,159 selon le tableau 6.3), soit $0,382 * 0,356 * 0,159 = 0,022$: une augmentation d'un écart-type de l'indice de libertés civiles est associée à une augmentation de 0,022 écart-type du contrôle de la corruption. L'effet total des libertés civiles est donc de 0,354. L'ampleur des autres effets indirects se calcule de la même façon.

Nous voyons qu'une part de l'effet des facteurs explicatifs de la corruption les plus souvent cités dans les écrits savants transite par la capacité de contrôle parlementaire. Au total, les effets indirects passant par cette capacité représentent une augmentation de 0,083 écart-type de l'indice de contrôle de la corruption. Les effets directs des facteurs explicatifs du contrôle de la corruption représentent 0,897 écart-type du contrôle de la corruption par rapport à un total, effets directs et indirects, de 0,982 écart-type, une augmentation de 0,085 écart-type attribuable à la capacité parlementaire de contrôle. La prise en compte de la capacité parlementaire de contrôle augmente donc l'effet combiné des variables explicatives du contrôle de la corruption de 9,5%.

TABLEAU 6.4 Décomposition des effets des déterminants du contrôle de la corruption (selon les coefficients de régression standardisés tirés des tableaux 6,2 et 6,3)

	Effet direct	Effet indirect (Produit des effets directs dans la chaîne causale)	Effet total (Effets directs+indirects)
Libertés civiles	0,332	Libertés → Statuts → Ressources → Corruption : 0,022	0,354
OIF	-0,094	OIF → Statuts → Ressources → Corruption : -0,013 OIF → Pratiques → Statuts → Ressources → Corruption : 0,004	-0,101
Alphabétisme		Alphabétisme → Statuts → Ressources → Corruption : -0,019 Alphabétisme → Ressources → Corruption : 0,052	0,033
Bicaméralisme		Bicaméralisme → Statuts → Ressources → Corruption : -0,020 Bicaméralisme → Pratiques → Statuts → Ressources → Corruption : 0,004 Bicaméralisme → Ressources → Corruption : 0,045	0,029
PIB per capita	0,448	PIB → Pratiques → Statuts → Ressources → Corruption : 0,008	0,456
Stabilité politique	0,211		0,211
		Somme des effets indirects passant par la capacité parlementaire = 0,083	
Total	0,897		0,982

6.5 CONCLUSION

Notre travail repose sur une perspective positive selon laquelle, d'une part, le comportement de corruption adopté par un acteur découle d'un choix rationnel et, d'autre part, le contrôle parlementaire des finances publiques peut contribuer à augmenter les coûts du recours à un acte de corruption. Ainsi, nous avons formulé l'hypothèse voulant que la corruption soit plus faible là où la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques est plus élevée. Nos analyses statistiques ont montré que la capacité parlementaire de contrôle avait un effet positif robuste sur le contrôle de la corruption et que l'effet des principaux facteurs explicatifs mentionnés dans les écrits spécialisés passait en partie par le contrôle parlementaire qui semble agir comme variable intermédiaire.

Nos analyses nous conduisent à deux conclusions. Premièrement, le contrôle parlementaire des finances publiques ne peut pas être ignoré dans la lutte contre la corruption. Non seulement il a un effet direct sur le niveau de corruption, mais il intensifie l'effet du développement économique, des libertés civiles et de la stabilité politique, en même temps qu'il fait ressortir l'importance de l'alphabétisme et du bicaméralisme. Le contrôle de la corruption passerait donc par le développement économique et le développement institutionnel, notamment par le renforcement des capacités des Parlements. Deuxièmement, pour évaluer la relation entre le contrôle parlementaire et la corruption, il semble important de prendre en compte chacune des trois composantes du contrôle, à savoir les statuts, les pratiques et les ressources. Finalement, nos analyses montrent que ce sont les ressources qui importent. La corruption est plus faible là où les ressources des commissions de finances sont plus importantes. Toutefois, il n'est pas question de négliger l'importance des statuts et des pratiques, car ces deux composantes ont un effet direct sur les ressources et, par conséquent, un effet indirect mesurable sur la corruption. La relation entre le contrôle parlementaire des finances publiques et le contrôle de la corruption est complexe et nécessite des analyses fines.

Conclusion

L'importance des dépenses des administrations publiques justifie que l'on confie aux assemblées législatives le mandat de contrôler les finances publiques pour en assurer l'intégrité et l'efficacité. Les assemblées s'acquittent de leur fonction de contrôle des finances publiques de deux façons : 1– elles surveillent l'élaboration de la politique budgétaire et l'approuvent (surveillance *ex ante*); 2– elles supervisent l'exécution et la mise en œuvre de ces politiques (contrôle *ex post*). Les travaux empiriques comparatifs ont porté surtout sur les pays du Commonwealth. Ils ont suggéré qu'il semble y avoir une relation entre, d'une part, le nombre et la variété des instruments de contrôle parlementaire et, d'autre part, le développement économique, la maturité des institutions démocratiques et le degré de corruption. Peu d'études ont porté sur les pays de la francophonie.

L'analyse des modalités du contrôle parlementaire des finances publiques dans une perspective comparée revêt une importance particulière lorsqu'on considère le manque d'intérêt des chercheurs pour les pays à tradition civiliste. Edoardo Ongaro soulignait à cet égard :

Il est surprenant que la littérature internationale sur les réformes de l'administration publique ait accordé si peu d'attention à un certain nombre de pays – notamment la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne – qui ont mis en œuvre des processus importants de changement politique, institutionnel et administratif dans les dernières décennies. D'un point de vue théorique, cela signifie qu'une tradition administrative complète – la tradition napoléonienne – est sous-représentée dans les études comparées d'administration publique (Ongaro 2008 : 101, notre traduction).

Cette sous-représentation existe aussi dans les études sur les processus législatifs dans les pays en développement. Comme le soulignait Joel Barkan, « il y a une étrange insuffisance de travaux sur le développement des législatures dans les démocraties émergentes » (Barkan 2008: 124, notre traduction). Nous avons voulu contribuer modestement à corriger en partie cette lacune en proposant trois indices de la capacité de contrôle parlementaire selon les statuts, les pratiques et les ressources et en montrant que la tradition administrative a une influence sur le contrôle parlementaire des finances publiques.

Une conceptualisation des rapports entre le législatif et l'exécutif dans les termes de la théorie de l'agence – l'Assemblée législative jouant le rôle du principal qui délègue son pouvoir à un agent et le gouvernement, celui de l'agent qui a tendance à servir ses propres intérêts plutôt que ceux du principal – nous a permis de formuler quatre hypothèses que nous avons soumises à un test empirique. La première hypothèse veut que toutes les assemblées législatives conçoivent et utilisent des outils pour contrôler l'exécutif. C'est ce que nous avons pu vérifier à l'aide d'un questionnaire soumis, dans un premier temps, aux assemblées législatives du Commonwealth puis, dans un deuxième temps, à celles de la francophonie. Partout nous trouvons des outils comparables visant à contrôler l'exécutif. Mais nous avons aussi pu montrer que, conformément à notre deuxième hypothèse, la capacité de contrôle parlementaire varie d'une assemblée à l'autre. Nos indices de la capacité de contrôle selon les statuts, les pratiques et les ressources varient sensiblement d'un pays à l'autre, et cette variation semble être liée à la tradition administrative civiliste ou de droit coutumier, comme le veut notre troisième hypothèse. En effet, nos analyses statistiques ont montré que la tradition administrative fait une différence, mais que cette différence n'apparaît pas au premier abord. Les pays civilistes de l'OIF ne sont pas différents des autres, *en moyenne*, quant à la capacité de contrôle de leurs Parlements, mais les facteurs qui contribuent à une plus ou moins grande capacité varient selon la tradition administrative. Les résultats concernant les hypothèses relatives au bicaméralisme et aux libertés civiles sont semblables dans les deux groupes de pays, mais ils

sont sensiblement différents pour ce qui est de l'alphabétisme et du développement économique. Comme nous l'avons souligné, la tradition civiliste dont ont hérité la plupart des pays de la francophonie ne semble pas suffisante, à première vue, pour expliquer les variations que nous avons observées dans la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques, mais une analyse plus fine nous a amenés à conclure que les traditions administratives civilistes et de droit coutumier continuent d'agir de façon différenciée sur l'évolution de la capacité parlementaire de contrôle des finances publiques. Enfin, notre quatrième hypothèse était que la corruption est plus faible là où la capacité parlementaire de contrôle est plus grande. Nos analyses statistiques ont confirmé cette hypothèse. En plus d'avoir un effet direct sur le niveau de corruption, la capacité de contrôle parlementaire intensifie l'effet du développement économique, des libertés civiles et de la stabilité politique et fait ressortir l'importance de l'alphabétisme et du bicaméralisme.

Mesurer la *capacité* de contrôle n'est pas la même chose que de mesurer le contrôle effectif. Il y a parfois loin de la capacité à l'action. Les pratiques, les ressources et les statuts mis à la disposition des parlementaires peuvent bien contribuer à améliorer le contrôle parlementaire, ils peuvent même en être une condition nécessaire, mais ils ne suffisent pas. Un des ingrédients manquants à la recette d'un contrôle parlementaire effectif dans ce contexte est la compétence des parlementaires eux-mêmes. Le jeu démocratique veut que les élus proviennent d'horizons divers. Certains arrivent à l'assemblée avec des connaissances préalables sur le monde complexe des finances publiques, mais la plupart n'en ont aucune idée. Les documents budgétaires sont rédigés par des spécialistes et ne sont vraiment compréhensibles que par des observateurs avertis. Le parlementaire qui siège à une commission des finances sans une préparation adéquate devra compter sur le temps long pour acquérir l'expérience nécessaire à une maîtrise des enjeux budgétaires. Dans certains contextes, il restera en poste assez longtemps pour acquérir cette expérience et devenir efficace dans son rôle de contrôleur, mais, dans la plupart des cas, la longueur du mandat à une commission ou du mandat électif

lui-même ne permettra pas cet apprentissage, si bien que le parlementaire ne pourra jouer qu'un rôle marginal dans le contrôle des finances publiques. Le contrôle d'une assemblée parlementaire sur l'exécutif se limite au contrôle effectif exercé par chacun de ses membres. La mise en place de statuts, de pratiques et de ressources n'est pas suffisante pour pallier la compétence limitée des contrôleurs eux-mêmes et, à notre connaissance, il n'existe aucune étude comparative permettant d'évaluer la variation dans les compétences budgétaires des parlementaires d'un pays à l'autre. Ce sera l'un des défis que la recherche sur le contrôle parlementaire aura à relever dans les prochaines décennies.

ANNEXE 1

Sondage sur le contrôle parlementaire des finances publiques

PRÉAMBULE

C'est avec l'appui de l'Association des secrétaires généraux des Parlements francophones (ASGPF) que nous vous soumettons ce questionnaire en espérant que vous y accorderez la plus grande attention.

Le Parlement joue un rôle fondamental dans le contrôle des activités de l'exécutif relatives aux finances publiques. Ce rôle concerne deux aspects du processus budgétaire: la préparation et l'adoption du budget ou de la loi de finances, d'une part, et l'exécution du budget et le contrôle des finances publiques, d'autre part. Nous mettons l'accent ici sur le contrôle des finances publiques exercé par le Parlement avec le concours de l'Institution supérieure de contrôle (ISC).

L'imputabilité, la transparence et l'optimisation des ressources liées à l'utilisation des fonds publics sont des éléments essentiels des institutions démocratiques. Le pouvoir exécutif doit rendre compte devant le Parlement et la population de la gestion de l'argent des contribuables. Le Parlement et les institutions supérieures de contrôle (ISC) – telles que les Cours des comptes, les Vérificateurs généraux et autres organes de vérification – contribuent de manière importante à ce processus de reddition de comptes en fournissant des examens, des renseignements, des attestations et des avis indépendants tant sur les comptes présentés par le pouvoir exécutif que sur la mise en

œuvre des programmes, des projets et d'autres initiatives entrepris par le gouvernement. Un des principaux objectifs de ce système d'imputabilité est de garantir une utilisation ordonnée et efficiente des fonds publics ainsi qu'un suivi permettant de remédier efficacement et en temps opportun à de possibles déficiences.

Les relations entre les ISC et le Parlement varient beaucoup d'un pays à l'autre. Les ISC peuvent faire partie du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif ou encore du pouvoir judiciaire. Plusieurs Parlements ont mis sur pied des commissions parlementaires pour se pencher en profondeur sur les rapports de vérification des ISC et pour présenter leurs propres commentaires sur l'exécution du budget.

Ce sondage vise à rassembler des données sur la structure et l'organisation des ISC et des commissions parlementaires de vérification dans les pays francophones pour déterminer les meilleures pratiques de contrôle. Cela permettra de développer des boîtes à outils ainsi que des manuels à l'intention des parlementaires afin de les aider à mieux surveiller et contrôler les dépenses publiques.

Ce projet est financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et l'Institut de la Banque mondiale, en partenariat avec l'ASGPF, le Centre parlementaire canadien, l'Université McGill de Montréal et l'Université Laval de Québec.

Vos réponses seront traitées de manière confidentielle. Une fois rempli, nous vous prions de retourner le questionnaire d'ici le 1^{er} mai 2013 par courriel ou par la poste à M. Frederick Stapenhurst aux coordonnées suivantes :

fstapenhurst@hotmail.com
ou
Professeur Frederick Stapenhurst
1227, rue Sherbrooke Ouest, app. 35
Montréal (Québec) H3G 1G1, Canada

**POUR AIDER L'ÉQUIPE DU PROJET À BIEN TRAITER VOS RÉPONSES,
VEUILLEZ SVP FOURNIR LES INFORMATIONS SUIVANTES :**

1. Au sujet de quel pays ou de quelle juridiction remplissez-vous ce questionnaire?
2. Quelle est la structure de représentation dans les institutions politiques de votre pays ou juridiction?
 - Unicaméral
 - Bicaméral
 - Autre (veuillez préciser à la prochaine question)
3. En plus des chambres du Parlement, existe-t-il une autre structure de représentation (p. ex. un Conseil des anciens)? Veuillez expliquer.
4. En quelles années ont eu lieu les deux dernières élections générales? Veuillez préciser si nécessaire.
5. Quelle est la date du début de l'année budgétaire?
6. Nom et fonction du répondant:
7. Adresse Internet (courriel) du répondant (au cas où nous voudrions obtenir des précisions):

SECTION 1 : INSTITUTION SUPÉRIEURE DE CONTRÔLE (ISC)

1. Quelles institutions de contrôle existent dans votre pays?
Cocher autant d'institutions que nécessaire:
 - Cour des comptes
 - Chambre des comptes
 - Vérificateur général
 - Comité/commission de vérification
 - Inspection générale d'État
 - Inspection générale des finances
 - Autre (veuillez préciser) :
2. Quelle est l'Institution supérieure de contrôle (ISC)?
 - Cour des comptes
 - Chambre des comptes
 - Vérificateur général
 - Comité/commission de vérification
 - Inspection générale d'État
 - Inspection générale des finances
 - Autre (veuillez préciser):
3. Est-ce que l'ISC :
 - Fait partie de l'exécutif
 - Fait partie du législatif
 - Fait partie du judiciaire
 - Autre (veuillez préciser):
4. Qui nomme le chef de l'ISC?
5. Quelle est la durée du mandat du chef de l'ISC? Le mandat est-il renouvelable?
6. Le mandat du chef de l'ISC peut-il être révoqué? Si oui, par qui et dans quelles circonstances?
7. L'ISC a-t-elle recours à du soutien externe pour la révision de ses pratiques et procédures?
8. Est-ce que l'ISC se soumet à un exercice d'évaluation par les pairs? Si oui, veuillez préciser.

9. Voici un ensemble d'affirmations au sujet de l'ISC. Pour chacune de ces affirmations, dites si elle correspond entièrement / un peu / pas du tout à la réalité.

	Entièrement	Un peu	Pas du tout	Ne sait pas
Il y a une loi qui définit en détail jusqu'à quel point l'ISC est indépendante.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Le processus de nomination et de révocation du chef de l'ISC assure son indépendance par rapport à l'exécutif.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Le mandat du chef de l'ISC est d'au moins cinq ans.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Le chef de l'ISC est à l'abri de toute poursuite pour tout acte résultant de l'exercice normal de ses fonctions.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC a le pouvoir de vérifier toute utilisation de ressources publiques.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC a le pouvoir de vérifier la collecte de revenus par le gouvernement.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC a le pouvoir de vérifier la légalité et la conformité des comptes du gouvernement et des entités publiques.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC a le pouvoir de vérifier la qualité de la gestion financière et des comptes publics.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC a le pouvoir de vérifier l'économie, l'efficacité et l'efficacité des opérations du gouvernement et des entités publiques.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC a accès à toute l'information qu'elle juge pertinente pour la réalisation de sa mission.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC peut diffuser le résultat de son travail de la manière qu'elle juge appropriée.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La loi oblige l'ISC à publier un rapport de ses activités au moins une fois par année.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC est libre de choisir l'objet de ses vérifications et le contenu de ses rapports.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC peut accueillir des demandes spécifiques d'enquête de la législature ou d'une de ses commissions.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC assure le suivi de ses recommandations.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les ressources financières, humaines et matérielles de l'ISC sont suffisantes pour lui permettre de remplir son mandat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'ISC gère elle-même son budget.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

SECTION 2 : COMMISSION OU COMITÉ PARLEMENTAIRE

10. Y a-t-il une ou des commissions parlementaires chargées d'examiner les rapports de l'une ou l'autre des institutions de contrôle? Si oui, comment s'appelle cette commission et quels rapports examine-t-elle?
11. En vertu de quel cadre juridique cette commission agit-elle (le cas échéant, vous pouvez cocher plusieurs réponses; veuillez préciser, svp)?
- Constitution
 - Loi
 - Règlement
 - Autre (veuillez préciser, svp):
12. À quelles organisations ou à quels fonctionnaires la commission peut-elle avoir accès dans l'examen de l'utilisation des fonds publics (pour la vérification des comptes, des contrats ou des pratiques de gestion financière)?

	Non	Oui avec restrictions	Oui	Ne sait pas
Ministères	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organismes et entreprises publiques	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Collectivités territoriales décentralisées	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organismes bénéficiant des subventions, concours et avals de l'État	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Parlement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autre (veuillez préciser, svp):	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Les fonctions et responsabilités de la commission

13. Quels sont les mandats de la commission?

	Non	Oui avec restrictions	Oui	Ne sait pas
Relatifs aux comptes et opérations du gouvernement				
Examen des prévisions budgétaires	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vérification des comptes et états financiers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Efficacité des politiques gouvernementales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Efficience et économie de la mise en œuvre de ces politiques (optimisation des ressources)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Efficacité de la mise en œuvre (par rapport aux résultats)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Études et enquêtes sur des questions précises	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relatifs aux rapports d'audit de l'ISC				
Examen des rapports d'audit de conformité de l'ISC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Examen des rapports d'audit de performance de l'ISC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Examen des rapports d'audit financiers (normes comptables)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Demande d'enquêtes à l'ISC et examen des rapports d'enquête	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Relatifs aux opérations de l'ISC				
Identification des priorités de l'ISC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Développement des plans annuels de l'ISC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Évaluation du rendement de l'ISC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autres responsabilités (veuillez préciser, svp)				
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Le cas échéant, indiquez lesquels parmi les mandats susmentionnés ne sont pas mis en pratique même lorsqu'ils sont prévus par la réglementation (p. ex. évaluation des politiques gouvernementales). Pourquoi ne sont-ils pas mis en pratique ?
15. Dans le cas des mandats énumérés ci-dessus et pour lesquels vous avez répondu «non» ou «oui avec restrictions», veuillez préciser si d'autres commissions parlementaires sont habilitées à assumer ces fonctions.

Composition et direction de la Commission

Sélection et représentation des membres de la commission

16. Comment les membres de la Commission sont-ils sélectionnés ? De combien de membres le quorum se constitue-t-il ? Quelles sont les procédures en l'absence de quorum ?
17. Combien de membres la commission compte-t-elle actuellement ?
18. Dans quelle proportion la composition actuelle de la commission est-elle représentative des partis au pouvoir ? Si cette proportion ne reflète pas la distribution des sièges en chambre, veuillez expliquer.
19. Dans le cas d'un régime bicaméral, dans quelle proportion les membres représentent-ils chacune des chambres ?
20. Combien de membres de la commission siègent à une autre commission ? En moyenne, à combien d'autres commissions ?
21. Y a-t-il des membres de la commission qui ne sont pas des parlementaires ? Veuillez préciser, svp.
22. Un ministre peut-il siéger comme membre de la commission ?

23. Quelle est la durée du mandat des membres de la commission ? Le mandat correspond-il à la durée de la législature ? Veuillez préciser, svp.
24. Un membre de la commission peut-il être exclu ou remplacé ? Dans l'affirmative, veuillez préciser, svp.
25. Quel est le taux de présence des membres de la commission ?

Nomination, représentation et rôle du président de la commission

26. L'actuel président de la commission provient-il d'un parti au pouvoir ou d'un parti de l'opposition ?
27. Qui choisit le président de la commission ? Celui-ci peut-il être révoqué ? Si oui, pour quel motif ?
28. Quel est le processus de sélection et de nomination du président de la commission ? Quelle est la durée de son mandat ?
29. Quel cadre juridique régit la sélection du président de la commission et la durée de son mandat ? (Le cas échéant, vous pouvez cocher plus d'une réponse. Veuillez alors donner des précisions.)
 - La constitution
 - Une loi
 - Le règlement
 - La tradition parlementaire
 - Autre (veuillez préciser, svp):

PROCESSUS ET PRATIQUES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION – ÉTABLISSEMENT DU PROGRAMME

Fréquence des rencontres

30. À combien de reprises la commission s'est-elle réunie au cours des trois dernières années ?

	2010	2011	2012
Nombre total de réunions			
Nombre de réunions relatives à la loi de règlement (adoption des comptes publics)			
Nombre de réunions relatives à un rapport d'audit			
Nombre de réunions relatives à un rapport d'enquête			
Nombre de réunions relatives à d'autres objets (veuillez préciser, svp) :			

Accès du public aux audiences

31. Les réunions de la commission sont-elles ouvertes au public ? Dites dans quelles circonstances l'accès public aux audiences de la commission est limité.
32. Les délibérations de la commission sont-elles audio / vidéo diffusées ?

Priorisation de la charge de travail

33. Qui détermine l'ordre du jour (p. ex. le président, l'ensemble des membres, une sous-commission, etc.) ?
34. Existe-t-il une programmation formelle des activités de la commission ? Si oui, quel en est l'horizon (p. ex., l'année en cours, trois ans, une législature, etc.) ?

Utilisation des sous-commissions

35. Y a-t-il des sous-commissions? Si oui, lesquelles?
36. Les sous-commissions sont-elles mises en place pour effectuer des tâches précises? Si oui, à quelles fins les sous-commissions sont-elles généralement établies (p. ex. domaines particuliers, questions précises, fonctions administratives, etc.)?
37. Ces sous-commissions sont-elles établies de façon permanente ou ponctuelle?
38. Quelles sont les exigences relatives aux membres et au quorum d'une sous-commission?
39. Quelle est la relation entre la commission et chacune de ses sous-commissions en matière de prise de décisions et de reddition de comptes?

PROCESSUS ET PRATIQUES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION – OUVERTURE DE L'ENQUÊTE

Définition du mandat

40. Au cours des trois dernières années, quel est le pourcentage des activités de la commission (enquêtes et rapports) déclenchées par :

	%
L'ISC	
Le Parlement	
Un ministre	
La commission	
Autre, veuillez préciser :	
Total	100 %

41. Par qui et selon quel processus le mandat d'une enquête est-il défini ? D'autres parties prenantes sont-elles normalement consultées au cours de ce processus (p. ex. ministres) ?

PROCESSUS ET PRATIQUES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION – PROCESSUS D'ENQUÊTE

Envergure et nombre d'enquêtes

42. Quelle a été l'activité de la commission en matière de reddition de comptes au cours des trois dernières années (2010, 2011 et 2012)?

	2010	2011	2012
Nombre d'enquêtes menées à terme			
Nombre de rapports rédigés			
Nombre de rapports publiés			
Nombre de recommandations soumises			
Autre (veuillez préciser, svp) :			

Accès aux témoins et aux renseignements

43. La commission a-t-elle le pouvoir de contraindre un témoin à comparaître? Ce pouvoir est-il limité? À quelle fréquence a-t-on utilisé ce pouvoir dans les trois dernières années? Quelles sont les conséquences d'un refus de comparaître?
44. La commission a-t-elle le pouvoir d'exiger que lui soient remis des documents ou communiqué des renseignements? Ce pouvoir est-il limité? À quelle fréquence a-t-on recouru à ce pouvoir dans les trois dernières années?
45. Quels sont les droits et privilèges des témoins?

46. Quels témoins sont habituellement convoqués aux audiences de la commission lors de la reddition de comptes ?

	Normalement	Rarement	Jamais	Ne sait pas
Ministres	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fonctionnaires ministériels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fonctionnaires de l'ISC	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisations et entreprises publiques	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organismes gouvernementaux	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organismes bénéficiant des concours, subventions et avals de l'État	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Universitaires / spécialistes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Parlementaires	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organisations non gouvernementales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Autres (veuillez préciser) :	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

PROCESSUS ET PRATIQUES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION – RAPPORT DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Consensus

47. Les décisions de la commission doivent-elles être prises à l'unanimité? Expliquez.
48. Les points de vue minoritaires sont-ils mentionnés dans le rapport? Expliquez.

Rapports au Parlement

49. À qui la commission fait-elle rapport?
 - Au Parlement
 - À un ministre
 - Autre (veuillez préciser, svp):
50. Les rapports sont-ils tous déposés / présentés au Parlement?
51. La commission peut-elle déposer des rapports lorsque le Parlement ne siège pas?
52. Les rapports de la commission peuvent-ils faire l'objet d'un débat au Parlement?

Relations avec le public

53. Pour quelles réunions les procès-verbaux détaillés et les transcriptions d'audiences sont-ils rendus accessibles?
54. Les rapports, procès-verbaux et transcriptions d'audiences sont-ils facilement accessibles au public dans un délai raisonnable?
55. Par quels moyens les rapports, procès-verbaux et transcriptions d'audiences sont-ils rendus publics?
56. Quels sont les mécanismes utilisés par la commission pour informer la population au sujet des enquêtes et rapports à venir (p. ex. communiqués de presse, publicité dans un média)?

57. Quels sont les mécanismes utilisés par la commission pour informer la population des conclusions / recommandations d'enquêtes (p. ex. communiqués de presse, publicité dans les journaux)?
58. La commission dispose-t-elle d'une stratégie officielle de communication?
59. La commission se déplace-t-elle durant les enquêtes?

Le rapport annuel

60. La commission publie-t-elle un rapport annuel sur ses activités de contrôle?
 Oui veuillez répondre aux deux prochaines questions
 Non veuillez passer à la question 63
61. Dans la pratique, à quel moment le rapport annuel de la commission est-il publié, c'est-à-dire combien de temps après la fin de l'année?
 De 0 à 3 mois après la fin de l'année
 De 3 à 6 mois après la fin de l'année
 De 6 à 12 mois après la fin de l'année
 Plus de 12 mois après la fin de l'année
62. Sur quoi porte le rapport annuel de la commission (p. ex., la participation aux réunions de la commission, les enquêtes entreprises, les mesures de rendement, etc.)?

PROCESSUS ET PRATIQUES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION – SUIVI DES RECOMMANDATIONS D'ENQUÊTES

Réponse de l'exécutif

63. L'exécutif doit-il répondre formellement aux rapports / recommandations de la commission ?

Oui

Non

Si oui, le délai de réponse formelle est-il encadré par un règlement ou une tradition parlementaire ?

64. Sous quelle forme l'exécutif répond-il aux recommandations et rapports de la commission (p. ex. réponse de l'ensemble du gouvernement par l'entremise du ministre des Finances, réponse par les ministres avec portefeuille visés, etc.) ?

65. Les réponses doivent-elles être déposées au Parlement ?

Suivi de la mise en œuvre

66. Par quels moyens la commission assure-t-elle le suivi de la mise en œuvre des réponses gouvernementales aux recommandations de la commission (p. ex. sous-comité désigné, par l'intermédiaire de l'ISC, mécanisme formel de reddition de comptes, etc.) ?

PROCESSUS ET PRATIQUES DE TRAVAIL DE LA COMMISSION – CONTINUITÉ

Mesures de transition pour les nouveaux comités

67. La commission cherche-t-elle à assurer la continuité des travaux entre les législatures et lors des changements de gouvernement (p. ex. pour des enquêtes en cours lors du déclenchement d'une élection)? Par quels moyens?

ACCÈS DE LA COMMISSION AUX RESSOURCES

La formation initiale et continue des membres de la commission

68. Les membres nouvellement nommés à la commission reçoivent-ils une formation initiale couvrant les pratiques et procédures du comité? Si oui, veuillez préciser.

69. Quels types de formation sur le renforcement des capacités et de formation continue les membres de la commission reçoivent-ils? Qui offre la formation?

Ressources humaines

70. La commission dispose-t-elle d'un personnel dédié? Peut-elle faire appel à d'autres ressources?

71. Combien d'employés (équivalents temps plein) sont à la disposition de la commission? Certains d'entre eux occupent-ils des postes permanents ou sont-ils engagés sous contrat pour la durée du mandat de la commission?

72. Combien d'employés actuels sont:

	Nombre d'employés
Du personnel à temps plein de la commission	
Du personnel de la commission partagé avec d'autres commissions	
Du personnel fourni par un ministère	
Du personnel fourni par l'ISC	
Autre, veuillez préciser	
Total	

73. Quels sont les rôles du personnel du secrétariat (p. ex. agent de recherche) et combien d'employés sont attirés à chaque rôle?
74. La commission a-t-elle accès à du personnel supplémentaire pour des enquêtes / examens particuliers?
- Oui
- Non
- Si oui, d'où provient ce personnel et quel est son rôle?
75. Quelle formation reçoit le personnel en ce qui concerne les pratiques et processus de la commission ayant trait à la reddition de comptes?
76. Quelle formation reçoit le personnel en ce qui concerne les réformes et changements dans l'ensemble de la fonction publique?
77. Les membres de la commission disposent-ils de manuels pratiques dans l'exercice de leur fonction de contrôle et de reddition de comptes? Si oui, lesquels?

Accès aux mesures de soutien externe

78. En plus des membres de la commission, qui d'autre est habituellement présent aux réunions de la commission (représentant du ministre des Finances, représentant de l'ISC, etc.)?
79. Quel rôle le personnel de l'ISC joue-t-il dans les travaux courants, les audiences et les enquêtes particulières de la commission?
80. La commission utilise-t-elle des conseillers / experts externes pour l'aider lors d'enquêtes particulières et de la rédaction de rapports (mis à part à titre de témoin)?
- Oui
- Non
- Si oui, veuillez indiquer à quelle fréquence et donner des exemples.

Indemnités des membres de la commission

81. Les membres de la commission reçoivent-ils une indemnité pour siéger à la commission ? Si oui, cette indemnité est-elle différente de celles qui sont versées pour siéger à d'autres commissions parlementaires ?

Ressources financières

82. Quel est le mode de financement de la commission (p. ex. fonds alloués séparément par le Parlement ou inclus dans les crédits d'un organisme parlementaire, etc.) ?
83. Si le financement provient d'une enveloppe spécifique, comment cette enveloppe budgétaire et la part de la commission sont-elles déterminées ?
84. Quel est le rôle de la commission dans l'élaboration et l'approbation de son budget annuel ?
85. Quelles ont été les dépenses de la commission au cours des deux dernières années (2011 et 2012) ?

	2011	2012
Indemnités de rémunération aux membres de la commission		
Indemnités de voyage de la commission et autres indemnités		
Dotations en personnel de secrétariat		
Coûts d'administration (en incluant la publicité, les services d'impression, etc.)		
Consultants, experts, etc.		
Ressources matérielles		
Total		

Selon quelle méthode ces montants sont-ils comptabilisés ?

- Comptabilité de caisse
- Comptabilité d'exercice

86. Quelle part le budget spécifique de la commission occupe-t-il dans le budget alloué à l'ensemble des commissions du Parlement ?

87. La commission reçoit-elle du financement de sources indépendantes ?

Oui

Non

Si oui, veuillez préciser :

88. Les membres de la commission sont-ils soumis à des règles d'incompatibilité ou de déontologie ? Veuillez préciser, svp.

LES RELATIONS DE LA COMMISSION AVEC D'AUTRES COMMISSIONS

Les relations avec d'autres commissions parlementaires

89. Y a-t-il d'autres commissions parlementaires qui ont compétence pour l'examen des rapports de vérification ? Si oui, lesquelles et dans quelles circonstances ?

90. La commission peut-elle désigner un de ses membres à titre de représentant pour siéger à d'autres commissions parlementaires ?

Oui

Non

Si oui, veuillez donner des exemples :

Les relations avec des commissions d'autres Parlements

91. Quel est le type d'interaction entre la commission et les commissions de vérification d'autres instances nationales ou internationales (p. ex., visites de délégations, échange ou participation à des associations régionales comme l'Association des comités des comptes publics de l'Afrique de l'Ouest – WAAPAC, etc.) ?

92. La commission a-t-elle des interactions avec une association d'Institutions supérieures de contrôle, tels l'INTOSAI, l'AFROSAI ou le CREFIAF ? Veuillez préciser svp.

93. La commission a-t-elle mis en place des protocoles afin de communiquer avec des commissions de vérification relevant d'autres pays ou juridictions dans le cas où des enjeux ou des éléments identifiés sont d'un intérêt commun ?

ÉVALUATION DU RENDEMENT DE LA COMMISSION

La surveillance et les rapports sur le rendement

94. La commission a-t-elle un mécanisme de mesure de son rendement ?

Oui

Non

Si oui, veuillez décrire ce mécanisme en précisant les principaux indicateurs de rendement (p. ex. le pourcentage des recommandations du comité qui ont été acceptées, etc.):

Si oui, veuillez indiquer comment et à qui les résultats liés au rendement sont diffusés (p. ex. inclus dans le Rapport annuel au Parlement, etc.):

Examen indépendant

95. La commission a-t-elle eu recours à du soutien externe pour la révision de ses pratiques et procédures ?

Oui

Non

Si oui, veuillez préciser en indiquant si cela est fait de manière périodique.

96. Est-ce que la commission se soumet à un exercice d'évaluation par les pairs ? Si oui, veuillez préciser.

CONCLUSION

97. À votre avis, quelles sont les principales **mesures de réforme** souhaitées pour le système parlementaire actuel dans votre pays, selon divers groupes (N.B. Des « mesures de réformes » peuvent être communes à plusieurs groupes. Il suffit alors de les répéter.)

Selon l'opinion publique :

Selon l'administration publique :

Selon les parlementaires soutenant le gouvernement :

Selon les parlementaires et autres responsables politiques de l'opposition :

Merci d'avoir bien voulu répondre à ce questionnaire.

ANNEXE 2

Les organes internes de contrôle parlementaire en France¹

- Quinze commissions permanentes (7 au Sénat et 8 à l'Assemblée nationale).
- Quatre autres commissions, non permanentes (2 au Sénat et 2 à l'Assemblée).
- Quinze missions d'information des commissions (6 au Sénat et 9 à l'Assemblée).
- Les commissions d'enquête du Sénat:
 - Les commissions d'enquête (2 en cours et 14 achevées, depuis 1998),
 - Les commissions spéciales (9 achevées depuis 1999 et aucune commission en cours).
- La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) qui peut être créée au sein de la commission chargée des affaires sociales de chacune des deux chambres.
- Les commissions mixtes paritaires composées de 7 députés et de 7 sénateurs chacune (21 commissions en date du 12 juillet 2012).
- Les groupes d'études (21 groupes au Sénat et un nombre non défini pour l'Assemblée).

1. Les données rapportées dans cette annexe étaient à jour au moment de sa rédaction.

- Des commissions élargies à l'Assemblée nationale dont le nombre n'est pas défini.
- Les délégations et Office
 - L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (commun au Sénat et à l'Assemblée nationale),
 - La délégation parlementaire mixte au renseignement,
 - Six délégations (5 au Sénat et une seule à l'Assemblée).
- Les organes d'évaluation et de contrôle propres à l'Assemblée nationale
 - La mission d'évaluation et de contrôle au sein de la commission des finances,
 - La mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) au sein de la commission des finances,
 - Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale.

ANNEXE 3

Indices de capacité de contrôle parlementaire des finances publiques par pays

	Capacité selon les statuts	Capacité selon les pratiques	Capacité selon les ressources	Indice global de capacité
Afrique du Sud	0,54	0,50	0,58	1,63
Algérie	0,29	0,19	0,34	0,82
Andorre	0,31	0,55	0,60	1,47
Arménie	0,52	0,36	0,42	1,30
Bahamas	0,08	0,44	0,59	1,11
Bangladesh	0,26	0,36	0,33	0,95
Barbade	0,57	0,72	0,38	1,67
Bélize	0,10	0,26	0,32	0,68
Bénin	0,50	0,49	0,47	1,46
Bhoutan	0,30	0,39	0,46	1,14
Botswana	0,62	0,33	0,52	1,46
Burkina Faso	0,41	0,56	0,69	1,66
Burundi	0,06	0,12	0,33	0,50
Cambodge	0,07	0,18	0,24	0,49
Cameroun	0,39	0,48	0,56	1,43
Canada	0,56	0,31	0,80	1,67
Danemark	0,82	0,62	0,85	2,29
France	1,00	1,00	1,00	3,00
Grenade	0,15	0,80	0,77	1,72
Guyane	0,37	0,00	0,38	0,75
Inde	0,57	0,44	0,59	1,61
Indonésie	0,67	0,65	0,54	1,87
Irlande	0,70	0,55	0,56	1,81
Jamaïque	0,29	0,58	0,39	1,27
Jordanie	0,15	0,16	0,63	0,94
Kosovo	0,64	0,23	0,32	1,19

	Capacité selon les statuts	Capacité selon les pratiques	Capacité selon les ressources	Indice global de capacité
Laos	0,17	0,37	0,26	0,81
Lésotho	0,63	0,27	0,63	1,53
Liban	0,26	0,24	0,30	0,81
Luxembourg	0,70	0,98	0,42	2,10
Malawi	0,34	0,62	0,24	1,21
Maldives	0,84	0,43	0,47	1,74
Mali	0,17	0,39	0,08	0,64
Maroc	0,46	0,35	0,81	1,61
Myanmar	0,13	0,36	0,68	1,17
Namibie	0,59	0,25	0,65	1,49
Népal	0,70	0,25	0,42	1,37
Niger	0,50	0,36	0,41	1,27
Ouganda	0,70	0,20	0,39	1,30
Pakistan	0,12	0,24	0,35	0,72
RDC	0,11	0,53	0,19	0,83
Royaume-Uni	0,73	0,31	0,57	1,61
Sénégal	0,26	0,13	0,02	0,41
Seychelles	0,60	0,44	0,97	2,01
Soudan	0,00	0,03	0,47	0,50
Sri Lanka	0,63	0,18	0,31	1,11
Suisse	0,26	0,84	0,49	1,59
Swaziland	0,23	0,20	0,49	0,92
Tanzanie	0,57	0,41	0,39	1,38
Tchad	0,07	0,18	0,32	0,57
Thaïlande	0,55	0,51	0,51	1,57
Togo	0,48	0,42	0,00	0,90
Tunisie	0,44	0,22	0,53	1,20
Vanuatu	0,40	0,51	0,57	1,48
Vietnam	0,52	0,37	0,49	1,38
Zambie	0,68	0,27	0,17	1,12

ANNEXE 4

Calcul de l'indice de similarité (SIM)

Calcul de la distance entre les scores obtenus par les questionnaires Staphenurst-Pelizzo et notre questionnaire selon la méthode du *Double-Scaled Euclidian Distance* proposée par P. Barrett (2005).

1. Nous calculons d'abord la distance euclidienne d , c'est-à-dire la somme des distances brutes au carré selon la formule :

$$d = \sqrt{\sum_{i=1}^v (p_{1i} - p_{2i})^2}$$

Lorsque p est le score obtenu pour l'indice i dans les questionnaires 1 et 2. Les scores p utilisés ici sont les moyennes des items pour chaque indice plutôt que les indices pondérés.

2. Pour tenir compte des différences d'ordre de grandeur d'une variable à l'autre, la distance brute est normalisée en la divisant par le maximum possible élevé au carré (md).

$$d_1 = \sqrt{\sum_{i=1}^v \left(\frac{(p_{1i} - p_{2i})^2}{md_i} \right)}$$

3. Nous calculons la « distance euclidienne à double-échelle » (*Double-Scaled Euclidian Distance*) selon la formule :

$$d_2 = \frac{\sqrt{\sum_{i=1}^v \left(\frac{(p_{1i} - p_{2i})^2}{md_i} \right)}}{\sqrt{v}}$$

Lorsque v est le nombre de scores à comparer (ici $v = 4$).

4. Nous calculons enfin un indice de similarité *SIM* :

$$SIM = 1 - d_2$$

Par exemple, l'analyse des questionnaires pour la Barbade a généré deux séries de scores. Le calcul de l'indice de similarité pour la Barbade se détaille ainsi :

	Questionnaire 1 (Stapenhurst 2011)	Questionnaire 2 (notre questionnaire)	$(p_{1i} - p_{2i})^2$	md	$(p_{1i} - p_{2i})^2 / md$
Statuts	0,875	0,375	0,25	4	0,0625
Pratiques	1,333333333	1,2	0,017777778	4	0,004444444
Ressources	0,142857143	0,285714286	0,020408163	4	0,005102041
Score global	2,351190476	1,860714286	0,240566893	36	0,006682414
<i>RACINE (SOMME)</i>			0,727153928		0,280586705

$$d = 0,727153928$$

$$d_1 = 0,280586705$$

$$d_2 = 0,140293352$$

$$SIM = 0,85970665$$

Voici les résultats pour les neuf doublons de notre base de données :

	Statuts	Pratiques	Ressources	Global	SIM
Barbade 1	0,875	1,333333333	0,142857143	2,351190476	0,86
Barbade 2	0,375	1,2	0,285714286	1,860714286	
Colombie-Britannique 1	0,875	1,733333333	0,571428571	3,179761905	0,86
Colombie-Britannique 2	0,5	1,466666667	0,857142857	2,823809524	
Canada Chambre des communes 1	0,75	1,666666667	0,571428571	2,988095238	0,94
Canada Chambre des communes 2	0,875	1,733333333	0,714285714	3,322619048	
Jamaïque 1	0,875	1,066666667	0,285714286	2,227380952	0,88
Jamaïque 2	0,5	1,2	0,571428571	2,271428571	
Jersey 1	0,75	1,333333333	0,571428571	2,654761905	0,87
Jersey 2	0,875	1,733333333	0,785714286	3,394047619	
Manitoba 1	1,125	0,933333333	0,285714286	2,344047619	0,90
Manitoba 2	0,75	0,933333333	0,428571429	2,111904762	
Nouveau-Brunswick 1	1	1,2	0,571428571	2,771428571	0,95
Nouveau-Brunswick 2	0,875	1,133333333	0,714285714	2,86547619	
Québec 1	0,875	1,266666667	0,857142857	2,998809524	0,91
Québec 2	1	1,133333333	0,571428571	2,704761905	
Saskatchewan 1	0,875	1,466666667	1	3,341666667	0,93
Saskatchewan 2	0,875	1,333333333	0,785714286	2,994047619	

Référence : P. Barrett (2005) *Euclidian Distance : Raw, normalized and double-scaled coefficients*. The Technical Whitepaper Series 6, <http://www.pbarrett.net/techpapers/euclid.pdf>, consulté le 6 juin 2016.

ANNEXE 5

Définitions des variables et sources des données

Nom	Définition	Source
OIF	Membre de l'OIF = 1 ; sinon = 0	
Libertés civiles	Indice de liberté civile, pour l'année 2015, exprimé sur une échelle allant de 1 (liberté civile maximale) à 7 (peu ou pas de liberté civile). Cet indice mesure divers aspects liés aux droits civiques fondamentaux de la personne : liberté d'expression, d'association et d'appartenance religieuse, liberté de créer des institutions indépendantes du pouvoir étatique, etc. L'échelle a été inversée de façon à ce qu'un score élevé indique un haut niveau de liberté.	Freedom House : https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2015#VbEXprN_0ko
Alphabétisme	Inverse du taux d'analphabétisme chez les hommes. Pourcentage des hommes ne sachant ni lire ni écrire dans la catégorie d'âge « 15 ans et plus », pour l'année 2015. L'échelle a été inversée de façon à ce qu'un score élevé indique un haut niveau d'alphabétisme.	Institut de statistique de l'UNESCO : http://data.uis.unesco.org/
Bicaméralisme	Système bicaméral = 1 ; sinon = 0	
PIB par personne	Produit intérieur brut par habitant (000 \$ US courants) pour l'année 2013	Statistiques de la Banque mondiale : http://donnees.banquemondiale.org
ICC	Indice de contrôle de la corruption	Transparency International pour 2016
Stabilité politique	Indice composite de stabilité politique : il mesure la probabilité que le gouvernement soit déstabilisé ou renversé par des moyens non constitutionnels ou violents (le terrorisme par exemple). Cet indice est un indicateur croissant de bonne gouvernance, mesuré sur une échelle allant de -2,5 à 2,5. Pour l'année 2013.	D. Kaufmann, A. Kraay et M. Mastruzzi, <i>The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update of Worldwide Governance Indicators : Methodology and Analytical Issues</i> http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home
Présidentialisme	Régime présidentiel = 1 ; sinon = 0	

Références

- Abdourhamane, B. I., et I. Crouzel (2004). *Étude comparative des systèmes budgétaires de la France et des pays de l'Afrique francophone*. Le Cap, Idasa : 34.
- Adsera, A., C. Boix et M. Payne (2003). «Are you being served? Political accountability and the quality of government.» *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2): 445-490.
- Arkwright, E., C. de Boissieu, J.-H. Lorenzi et J. Samson, ed. (2007). *Économie de la LOLF*. Paris, La Documentation française.
- Banfield, E. (1975). «Corruption as a Feature of Governmental Organization.» *Journal of Law and Economics*, 18(3): 587-605.
- Barkan, J. D. (2008). «Legislatures on the Rise.» *Journal of Democracy*, 19(2): 124-137.
- Barrett, P. (2005) «Euclidian Distance: Raw, normalized and double-scaled coefficients.» *The technical whitepaper series*, 6.
- Becker, G. S. (1968). «Crime and punishment: An economic approach.» *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Becker, G. S., et G. Stigler (1974). «Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers.» *Journal of Legal Studies*, 13(1): 1-19.
- Besley, T., et J. McLaren (1993). «Taxes and Bribery: The role of wage incentives.» *The Economic Journal*, 103: 119-141.
- Bleiklie, I., et S. Michelsen (2013). «Comparing HE (Higher Education) policies in Europe: Structures and reform outputs in eight countries.» *High Education*, 65: 113-133.
- Blondel, J. (1973). *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Bouhadana, I. (2006). *Les commissions de finances des assemblées parlementaires en France: origines, évolutions et enjeux*. Doctorat, Paris 1.
- Broda, P. (2015). «La perception de la corruption: une autre perception.» *Éthique et économique / Ethics and Economics*, 12(1): 7-25.
- Brunetti, A., et B. Weder (2003). «A free press is bad news for corruption.» *Journal of Public Economics*, 87(7-8): 1801-1824.

- Cartier-Bresson, J. (1997). «Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange.» *Political Studies* 45(3): 463-476.
- Crête, J., ed. (2014). *Les surveillants de l'État démocratique*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Crowther, W., et D. Olson (2002). Committees in New Democratic Parliaments: Comparative institutionalization. *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. D. Olson et W. Crowther. Columbus, OH, Ohio State University.
- Desposato, S. W. (2012). «Review of *The Handbook of National Legislatures*.» *Legislative Studies Quarterly*, 37: 389-396.
- Dhouibi, M., et L. M. Imbeau (2012). *Le contrôle parlementaire des dépenses publiques en France*. Québec, Université Laval: 71.
- Doering, H., ed. (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, NY, St. Martins Press.
- Doig, A., et R. Theobald (2000). *Corruption and Democratization*. London, Frank Cass.
- Drewry, G., ed. (1989). *The New Select Committees*. Oxford, UK, Clarendon Press.
- Eckstein, H. (1966). *Division and Cohesion in Democracy: Study of Norway*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans, H. (1999). «Parliament and Extra-Parliamentary Accountability Institutions.» Australian Journal of Public Administration. Brisbane, Accountability in Australian Government Symposium.
- Fish, M. S., et M. Kroenig (2009). *The Handbook of National Legislatures*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Fish, M. S., et M. Kroenig (2012). «A Response to Desposato.» *Legislative Studies Quarterly*, 37: 397-401.
- Fisman, R., et R. Gatti (2002). «Decentralization and corruption: evidence across countries.» *Journal of Public Economics*, 83: 325-345.
- Fitchett, J., et D. Ignatius (2002). «Lengthy Elf Inquiry Nears Explosive Finish.» *International Herald Tribune*.
- Friedrich, R. J. (1982). «In Defense of Multiplicative Terms in Multiple Regression Equations.» *American Journal of Political Science* 26(4): 797-833.
- Garson, G. D. (2016). *Partial Least Squares: Regression & Structural Equation Models*. Asheboro, NC, Statistical Publishing Associates.
- Gerring, J., et S. Thacker (2004). «Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism.» *British Journal of Political Science*, 34(2): 295-330.
- Gerring, J., S. Thacker et C. Moreno (2005). «A Centripetal Theory of Democratic Governance: A global inquiry.» *American Political Science Review*, 99(4): 567-581.

- Gilles, W. (2011). «Les réformes des finances publiques en France: évolutions et enjeux.» *Canadian Public Administration*, 54(3): 421-436.
- Golden, M., et E. Chang (2007). «Electoral systems, district magnitude and corruption.» *British Journal of Political Science*, 37(1): 115-137.
- Goldsmith, A. A. (1999). «Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets.» *American Journal of Economics and Sociology*, 58(4): 865-883.
- Good, D. A. (2007). *The Politics of Public Money: Spenders, guardians, priority setters, and financial watchdogs inside the Canadian government*. Toronto, University of Toronto Press.
- Griglio, E. (2012). *Parliamentary oversight of national budgets. Recent trends in EU member states*. Rome, University Cattolica del Sacro Cuore: 36.
- Heilbrunn, J. (2004). «Anti-Corruption Agencies.» *World Bank Institute Working Paper*.
- Henseler, J., C. M. Ringle et R. R. Sinkovics (2009). «The use of partial least squares path modeling in international marketing.» *New Challenges to International Marketing Advances in International Marketing*, 20: 277-319.
- Hope, K. R. (2000). *Corruption and Development in Africa: Lessons from country case-studies*. K. R. Hope et B. C. Chikulu. New York, St. Martin's Press: 17-39.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT, Yale University Press.
- Imbeau, L. M. (2014). «Vérificateur général, Cour des comptes ou contrôleur des finances: le rendement de trois types d'instance supérieure de contrôle (ISC) dans 27 pays d'Afrique». In *Les surveillants de l'État démocratique*. J. Crête (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval: 55-73.
- Imbeau, L. M. et R. Staphenurst (2018). «Parliaments as agents of corruption control». *World Congress of the International Political Science Association*. Brisbane, IPSA.
- Institute, N.-N. D. (2000). *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relation*. Washington DC, Legislative Research Series. Paper n° 6.
- Jacobs, K., K. Jones et D. Smith (2007). *An Analysis of the Sources of Public Accounts Committee Inquiries: The Australian Experience*. Annual meeting of the APSA.
- Johnston, M. (1997). «What Can Be Done About Entrenched Corruption?» *Nith Annual Bank Conference on Development Economics*. Washington DC, World Bank.
- Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mastruzzi. (2015). «The Worldwide Governance Indicators, 2015 Update: Methodology and Analytical Issues.» Retrieved 1 December, 2015.

- Kerrouche, E. (2006). «The French Assemblée nationale: The case of a weak legislature?» *The Journal of Legislative Studies*, 12(3-4): 336-365.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Klitgaard, R. (1991). *Gifts and Bribes. Strategy and Choice*. R. Zeckhauser. Cambridge, MA, MIT Press.
- Kunicova, J., et S. Rose-Ackerman (2005). «Electoral rules and constitutional structure as constraints on corruption.» *British Journal of Political Science*, 35: 573-606.
- Lambsdorff, J. G. (2003). «How corruption affects persistent capital flows.» *Econ Gov*, 4: 229-243.
- LaPalombara, J. (1974). *Politics Within Nations*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Lederman, D., N. V. Loayza et R. R. Soares (2005). «Accountability and corruption: Political institutions matter.» *Economics and Politics*, 17(1): 1-35.
- Leff, N. H. (1964). «Economic Development through Bureaucratic Corruption.» *The American Behavioral Scientist*, 8(3): 8-14.
- Lessmann, C., et G. Markwardt (2010). «One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats.» *World Development*, 38(4): 631-646.
- Lienert, I. (2003). «A Comparaison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa.» *OECD Journal on Budgeting*, 3(2): 35-136.
- Louis, G. (2007). «De l'opacité à la transparence: les limites de l'indice de perceptions de la corruption de transparency international.» *Déviance et société*, 31(1): 41-64.
- Lowenberg, G., et S. Patterson (1979). *Comparing Legislatures*. Boston, MA, Little Brown.
- Maffio, R. (2002). «Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata.» *Quaderni di Scienza Politica*, IX(2): 333-383.
- Manning, N., et R. Stapenhurst (2002). *Strengthening Oversight by Legislatures*. Washington DC, World Bank. Operational Paper 11336.
- McCubbins, M., et T. Schwartz (1984). «Congressional Oversight Overlooked: Police control vs. fire alarms.» *American Journal of Political Science*, 28(2): 165-179.
- McGee, D. G. (2002). *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*. London, Pluto Press.

- McNulty, T. (2017). *The ghosts in the machine: an anatomy of a parliamentary bill and the hidden dimensions of scrutiny*. Congrès de l'Association française de science politique. Montpellier, Association française de science politique.
- Meagher, P. (2004). «Anti-Corruption Agencies: A review of experience.» *The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development*. College Park, MD, University of Maryland. 04.
- Mendel, T. (2005). «Parliament and Access to Information: Working for transparent governances.» *World Bank Institute Working Paper*, SN 37247.
- Meyers, L. S., G. Gamst et A. J. Guarino (2006). *Applied Multivariate Research: Design and Interpretation*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Miller, R., R. Pelizzo et R. Stapenhurst (2004). «Parliamentary Libraries, Institutes and Offices: The sources of parliamentary information.» *World Bank Institute Working Paper*, SN 37238.
- Moore, M., J. Leavy, P. Houtzager et H. White (1999). *Polity Qualities: How governance affects poverty*. Unpublished mimeo.
- Morlino, L. (2004). «What is a “good” democracy?» *Democratization*, 11(5): 10-32.
- National Democratic Institute (2000). “Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relation.” *Legislative Research Series Paper No 6*
- Norton, P., et N. Ahmed (1999). «Legislatures in Asia: Exploring diversity.» *Legislatures in Developmental Perspectives*. P. Norton et N. Ahmed. London, Frank Cass: 1-12.
- OCDE (2001). *Report on Parliamentary Procedures and Relations*. PUMA/LEG(2000)2/REV1. Paris, OCDE.
- Ochoa, N. (2015). «La Cour des comptes, autorité administrative indépendante. Pour une lecture administrativiste du droit de la comptabilité publique.» *RFDA* 2015(4): 831-854.
- Ogul, M. S. (1976). *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in legislative supervision*. Pittsburg, PA, University of Pittsburgh Press.
- Ogul, M. S., et B. A. Rockman (1990). «Overseeing Oversight: New departures and old problems.» *Legislative Studies Quarterly*, 15: 5-24.
- Olson, D. (2008). «Legislatures and Administration in Oversight and Budgets: Constraints, means and executives.» *Legislative Oversight and Budgeting: A world perspective*. R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. Olson et L. von Trapp. Washington DC, World Bank: 323-331.
- Olson, D., et M. Mezey (1991). *Legislatures in the Policy Process: Dilemmas of economic policy*. Cambridge UK, Cambridge University Press.
- Olson, D., et P. Norton, ed. (1996). *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*. London, Frank Cass.

- Ongaro, E. (2008). «Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain.» *The International Journal of Public Sector Management*, 21(2): 101-117.
- Painter, M., et B. G. Peters (2010). «Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids.» *Tradition and Public Administration*. M. Painter and B. G. Peters, Palgrave Macmillan.
- Panizza, U. (2001). «Electoral rules, political systems, and institutional quality.» *Economics and Politics*, 13(3): 311-342.
- Pelizzo, R. (2008). *Oversight and Democracy Reconsidered. Legislative Oversight and Budgeting: A global perspective*. R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. Olson et L. von Trapp. Washington DC, World Bank.
- Pelizzo, R. (2011). «Public Accounts Committees in the Commonwealth: oversight, effectiveness, and governance.» *Commonwealth & Comparative Politics*, 49(4): 528-546.
- Pelizzo, R., et R. Staphenurst (2004). «Tools for Legislative Oversight Policy.» *World Bank Research Working Paper*. Washington DC, World Bank.
- Pelizzo, R., et R. Staphenurst (2007). «Strengthening Public Accounts Committees by Targetting Regional and Country Specific Weaknesses.» *Performance Accountability and Combating Corruption*. E. Shah. Washington DC, The Worldbank: 379-393.
- Pelizzo, R., et R. Staphenurst (2012). *Parliamentary Oversight Tools: A comparative analysis*. New York, Routledge.
- Pelizzo, R., et R. Staphenurst (2014). «Oversight effectiveness and Political Will: Some Lessons from West Africa.» *Journal of Legislative Studies*, 20(2): 255-261.
- Pelizzo, R., R. Staphenurst, V. Sahgal et W. W. (2006). «What Makes Public Accounts Committees Work? A comparative analysis.» *Politics and Policy*, 34(4): 774-793.
- Persson, T., G. Roland et G. Tabellini (1997). «Separation of Powers and Political Accountability.» *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1163-1202.
- Persson, T., G. Roland et G. Tabellini (2000). «Comparative Politics and Public Finance.» *Journal of Political Economy*, 108(6): 1121-1161.
- Persson, T., G. Tabellini et F. Trebbi (2003). «Electoral rules and corruption.» *Journal of European Economic Association*, 1(4): 958-989.
- Peters, B. G. (2003). «Administrative traditions and the Anglo-American democracies.» *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. J. Halligan. Cheltenham, UK, Edward Elgar: 10-26.
- Peters, B. G. (2008). «The Napoleonic Tradition.» *International Journal of Public Sector Management*, 21(2): 118-132.

- Polinsky, A., et S. Shavell (2001). «Corruption and Optimal Law Enforcement.» *Journal of Public Economics*, 81(1): 1-24.
- Pollitt, C., et G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- Pritchett, L., et D. Kaufmann (1998). «Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects.» *Finances & Development* (March): 26-29.
- Rawlings, G. (2006). *Regulating Responsively for Oversight Agencies in the Pacific*. Sydney, AusAid.
- Robinson, W. (1998). «Parliamentary Libraries, Information and the Legislative Process.» *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*. G. Kurian. Montréal, IPSA: 815-829.
- Robinson, W., et F. Miko (1994). «Political Development Assistance in Central Europe and the Former Soviet Union.» *Working Papers on Comparative Legislative Studies*. L. D. Longley. Appleton, WI, Research Committee of Legislative Specialists of IPSA: 409-430.
- Rose-Ackerman, S. (1975). «The Economics of Corruption.» *Journal of Public Economics*, 13(2): 182-203.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption. A study in political economy*. London et New York, Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. (1998). «Corruption and the global economy.» *Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries*: 25-43.
- Schick, A. (1976). «Congress and the Details of Administration.» *Public Administration Review*, 36: 516-528.
- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Shleifer, A., et R. Vishny (1993). «Corruption.» *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3): 599-617.
- Sindjoun, L. (1993). «L'action internationale de l'Assemblée nationale du Cameroun éléments d'analyse politiste (Note).» *Études internationales*, 24(4): 813-844.
- Stapenhurst, R. (2011). *Presidentialism and Parliamentaryism Revisited*, PhD Dissertation, Australian National University.
- Stapenhurst, R., et L. M. Imbeau (2017). *Contemporary Developments in Parliamentary Oversight in Francophone Countries*. Ottawa, Canadian Audit and Accountability Foundation.
- Stapenhurst, R., N. Johnston et R. Pelizzo, ed. (2006). *The Role of Parliament in Curbing Corruption*. Washington DC, World Bank.
- Stapenhurst, R., R. Pelizzo et K. Jacobs (2014). *Following the Money: Comparing Parliamentary Public Accounts Committees*. London, Pluto Press.

- Stapenhurst, F., R. Pelizzo, D. M. Olson and L. v. Trapp, Eds. (2008). *Legislative Oversight and Budgeting*. Washington, DC, The World Bank.
- Stapenhurst, R., V. Sahgal, W. Woodley et R. Pelizzo (2005). «Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees.» *World Bank Policy Research Paper*, 3613.
- Stapenhurst, R., M. Ulrich et S. Strohal (2006). Introduction: Parliamentarians Fighting Corruption. *The Role of Parliament in Curbing Corruption*. R. Stapenhurst, N. Johnston et R. Pelizzo. Washington DC, The World Bank: 1-11.
- Thomas, M., et P. Meagher (2004). «A Corruption Primer: An overview of concepts in the corruption literature.» *The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development*. College Park, MD, University of Maryland. 04/03.
- Toth, K. (2005). *The impact of legislature and citizens on the budgeting process in Switzerland: Lessons for Central and Eastern Europe*. Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPA). Moscow.
- Treisman, D. (2000). «The causes of corruption: a cross-national study.» *Journal of Public Economics* 76: 399-457.
- Treisman, D. (2007). «What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?» *Annual Review of Political Science* 10: 211-244.
- Wang, V. (2005). «The Accountability Function of Parliament in New Democracies: Tanzanian perspectives.» *Christer Michelsen Institute Working Paper*. Bergen, Norway. 2005-2.
- Weber, M. (1964 [1922]). *The Theory of Social and Economic Organization*. New York, Oxford University Press.
- Wehner, J. (2004). *Back from the Sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle*. Washington DC, World Bank Institute. Working Paper.
- Wehner, J. (2006). «Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions.» *Political Studies*, 54(4): 767-785.
- Wildavsky, A. (1964). *The politics of the budgetary process*. Toronto, Little, Brown and Co.
- Wildavsky, A. (1985). «A cultural theory of expenditure growth and (Un) balanced budgets.» *Journal of Public Economics*, 28(3): 349-357.
- Wildavsky, A. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*, Harper Collins Publishers.
- Yamamoto, H. (2008). *Tools of Parliamentary Oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Geneva, Inter-Parliamentary Union.
- Yao, S. (2002). «Privilege and Corruption: The problems of China's socialist market economy.» *American Journal of Economics*, 6(1): 279-299.



Plus du quart du produit intérieur brut (PIB) mondial est dépensé chaque année par les divers ordres de gouvernement. Cela représente l'équivalent de plus de 20 000 milliards de dollars qui font l'objet de budgets annuels planifiés, débattus, adoptés et utilisés dans plusieurs milliers d'administrations publiques sur le globe. Un tel niveau de dépenses exige des vérifications sur les budgets et sur les gens qui les administrent. Dans cet ouvrage, nous voulons d'abord décrire les institutions de contrôle budgétaire que l'on trouve dans les Parlements de la Francophonie. Nous procédons ensuite à l'élaboration de trois indices de capacité de contrôle (selon les statuts, les pratiques et les ressources) permettant de comparer 23 pays de la Francophonie, 23 pays du Commonwealth et 9 pays non membres de ces organisations, en vue de répondre à la question suivante: les Parlements du Commonwealth ont-ils une plus grande capacité de contrôle que ceux de la Francophonie et ont-ils le même niveau d'efficacité (ou d'inefficacité) pour contrer la corruption ?

LOUIS M. IMBEAU est professeur retraité du département de science politique de l'Université Laval. Au cours de sa carrière, il a été professeur ou chercheur invité dans plusieurs universités, notamment l'Université « La Sapienza » de Rome, l'Université de Florence, l'Institut d'études politiques de Lille, l'Université de Paris I « La Sorbonne » et l'Université de Clermont-Ferrand. Ses travaux de recherche ont porté sur le processus budgétaire, les finances publiques, le processus constitutionnel et l'analyse de discours. Il est le directeur-fondateur de la collection « Méthodes des sciences humaines » aux Presses de l'Université Laval.

RICK STAPENHURST est *professor of practice* à l'Université McGill et professeur associé à l'Université Laval. Auparavant, il était haut fonctionnaire à la Banque mondiale, responsable de la mise en place du programme mondial de renforcement parlementaire qui a soutenu le développement de plus de 60 parlements dans le monde. Il a publié de nombreux travaux sur le contrôle parlementaire des finances publiques.

Illustration de couverture:
Lacoste, Florence, Collage et acrylique, 2013 (détail)

Aussi en version numérique

DÉMOCRATIE et
INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES
Collection dirigée par Louis Massicotte

www.pulaval.com

ISBN 978-2-7637-3798-0

9 782763 737980

Presses de
l'Université
Laval

Science politique