

# LE PARLEMENT ET LE PROCESSUS BUDGETAIRE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

**Juillet 2011**

**Mohamed MOINDZE<sup>1</sup>,**  
Consultant en Gestion des Finances Publiques  
moindzemoh@yahoo.fr

---

<sup>1</sup> Mohamed MOINDZE est un consultant en Gestion des Finances Publiques. Il est également enseignant à l'École nationale d'administration de Madagascar (ENAM) et au Centre International de Formation et de perfectionnement basé à Thiais en France (CIFOPE, [www.cifope.com](http://www.cifope.com)). Il remercie Andy Wynne, de l'Institut Idilmat ([www.idilmat.com](http://www.idilmat.com)), pour ses commentaires aux versions successives de ce document et ses éclairages. Il reste cependant le seul responsable des points de vue exprimés dans ce document.

## Résumé

*Le contrôle budgétaire parlementaire est une fonction essentielle pour renforcer la bonne gouvernance des finances publiques qui constitue un élément essentiel pour les Etats qui voudraient renforcer leurs capacités nécessaires pour le développement économique et la réduction de la pauvreté. La bonne gouvernance en matière des finances publiques consiste en la réalisation des services publics par « des dépenses publiques qui sont accessibles, transparentes et responsables et financent les priorités gouvernementales, sans gaspillage ou corruption.*

*Le parlement doit veiller à ce que la mise en œuvre du budget se fasse en toute transparence, conformément aux autorisations accordées dans les lois de finances initiales et rectificatives, et dans le respect des textes et lois en vigueur. L'expérience montre que la gouvernance des finances publiques peut être compromise par une faible indépendance du parlement par rapport à l'exécutif. Un parlement peut être inefficace même s'il dispose des cadres juridiques garantissant son autonomie et des capacités humaines et matérielles lui permettant de remplir sa mission lorsque l'environnement général n'est pas associé à une volonté politique de faire appliquer la responsabilité de l'exécutif devant le parlement. En conséquence, l'amélioration de la gouvernance publique d'une manière générale est nécessaire pour le renforcement du rôle du parlement dans le processus budgétaire.*

*Le présent document, s'appuyant sur des pratiques internationales éprouvées, fournit des conseils pratiques aux autorités nationales des pays en développement s'engageant dans des chantiers d'amélioration de la gouvernance publique, particulièrement ceux visant à renforcer les pouvoirs et les capacités parlementaires en matière de contrôle budgétaire.*

## Introduction

Le budget est l'instrument de mise en œuvre des politiques publiques le plus important. Il affecte la vie de tous les citoyens. Pourtant, le processus budgétaire a été, pendant très longtemps, sous le contrôle exclusif du gouvernement. Or, il ne saurait y avoir de bonne gouvernance des finances publiques (qui est nécessaire pour la mise en œuvre des politiques publiques) sans contrôle externe efficace des finances publiques. L'implication du public dans le processus budgétaire (et même des parlements) n'était, dans le passé, pas considérée comme utile. Certains avançaient qu'une telle participation pouvait être dangereuse puisqu'elle pouvait saper la stabilité budgétaire d'un pays en sacrifiant les équilibres macroéconomiques.

Ce n'est que depuis près de vingt ans, et de façon croissante, que les pays en voie de développement engagent des réformes courageuses pour permettre aux parlements nationaux de jouer le rôle éminent que les constitutions leur accordent dans la gestion des affaires publiques. Ce mouvement se place dans le cadre d'une tendance générale à la démocratisation et à la bonne gouvernance. Ce rôle accru des parlements consiste à débattre des grandes orientations des pays et à contribuer ainsi à les définir, à adopter les lois, à allouer des ressources aux gouvernements pour la mise en œuvre des politiques, et en contrôler l'application.

De nombreux pays accordent une place plus importante au parlement dans le processus budgétaire dans l'objectif du nécessaire renforcement de la gouvernance des finances publiques. Il est de plus en plus admis que l'existence des parlements efficaces permet

d'améliorer la gestion des affaires publiques et de réduire les risques liés à une grande discrétion des gouvernements dans la gestion budgétaire.

Ce document aborde, dans un premier temps, le rôle et les attributions d'un parlement dans une démocratie, les motivations de la participation parlementaire dans le processus budgétaire, l'influence du parlement et ses facteurs dans ce processus. S'appuyant sur des pratiques internationales éprouvées, il fournit ensuite des conseils pratiques aux autorités nationales des pays en développement s'engageant dans des chantiers d'amélioration de la gouvernance publique, particulièrement ceux visant à renforcer les pouvoirs et les capacités parlementaires en matière de contrôle budgétaire. Une annexe clôt le document et propose des questions essentielles à examiner dans l'élaboration d'un programme de renforcement des capacités du parlement en matière budgétaire.

## 1 Rôle et responsabilités du parlement dans une démocratie

Dans une démocratie, le Parlement est un rouage essentiel pour indiquer clairement les préférences de la société. Il approuve les politiques, vote les lois de finances initiale et rectificative et examine les comptes de fin d'année (*par le vote de la loi de règlement dans les pays francophones*). Il doit également s'assurer, à travers son travail de contrôle, que la gestion des affaires publiques se fait en toute transparence et dans le respect des lois et autres textes en vigueur<sup>2</sup>. Dans certains pays, il évalue les politiques publiques<sup>3</sup>. Pour cela, il est nécessaire que la séparation<sup>4</sup> des pouvoirs soit effective et ne souffre d'aucune ambiguïté. L'encadré 1 ci-dessous montre que les rôles et les pouvoirs des parlements ne sont pas identiques dans tous les pays. Les modalités de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement reflètent les traditions et le fruit de l'histoire politique et institutionnelle de chaque pays. Le tableau 1 ci-après présente les critères d'un parlement démocratique: les deux premières colonnes présentent successivement ses valeurs et conditions tandis que la troisième définit les procédures et institutions qui permettraient d'appliquer ces valeurs.

### Encadré 1. Parlement dans une démocratie : constitution, organisation et fonctions

#### *Qu'est ce que le Parlement ?*

Le parlement est la principale institution publique qui représente toutes les couches de la société. Ainsi lui appartient-il de représenter et de défendre les intérêts de toutes ces couches

<sup>2</sup> En septembre 2005, les présidents de parlement de toutes les régions du monde présents au siège de l'ONU ont déclaré avec force que dans une démocratie, le Parlement «*est l'institution essentielle par laquelle la volonté du peuple s'exprime et les lois sont votées. C'est aussi l'institution à qui le Gouvernement rend des comptes*».

<sup>3</sup> Avec l'introduction de la gestion axée sur les résultats dans le secteur public, de nombreux pays ont élargi les missions des parlements en leur confiant une mission d'évaluation des politiques publiques pour permettre à ces derniers d'apprécier les résultats de l'action publique pour garantir le bon usage des deniers publics.

<sup>4</sup> Ce principe est né du fait de vouloir refréner les abus et les excès des organes qui concentrent tous les pouvoirs. Cela a conduit en général, à distinguer le pouvoir législatif (qui édicte les lois), le pouvoir exécutif (qui exécute les lois) et le pouvoir judiciaire (qui applique les lois au cas particulier). Cela vise également à assurer la liberté du citoyen face à l'Etat, en identifiant ses différentes fonctions, et en les séparant institutionnellement. Ce principe puise sa force dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui stipule, en son article 16, que «*toute société dans laquelle la garantie des droits n'est assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*». Cependant, les constitutions des pays précisent les conditions selon lesquelles l'exécutif peut se voir mettre en cause par le législatif et vice versa.

dans les politiques publiques et de veiller à une mise en œuvre efficace et efficiente de ces politiques.

La structure du parlement peut être monocamérale (constituée d'une seule chambre, c'est le cas de la République Unie de Tanzanie, Zimbabwe, Zambie, Suède, Danemark, Union des Comores, etc...) ou bicamérale (constituée de deux chambres) comme à Madagascar (Assemblée Nationale et Sénat), au Nigeria (Chambre des représentants et Sénat), au Royaume Uni (Chambre des Communes et Chambre des Lords), aux USA (Chambre des représentants et Sénat),... Sur 181 parlements recensés en 2003 par l'Union Interparlementaire, 66 sont bicaméraux.

Dans les pays à constitution fédéraliste, deux niveaux de parlement cohabitent: le premier est constitué du parlement national qui s'intéresse des dossiers d'intérêt national et le deuxième des parlements régionaux ou provinciaux qui légifèrent dans les domaines d'importance régionale ou provinciale.

### ***Constitution des parlements***

En règle générale, les parlementaires sont élus au suffrage universel dans le cadre d'élections tenues à intervalles plus ou moins réguliers. Toutefois, dans certains systèmes, notamment bicaméraux, les membres d'une chambre peuvent être désignés selon des règles fixées par la constitution ou une loi organique. Ces dispositions sont aussi valables pour certains systèmes monocaméraux: c'est le cas de l'Union des Comores où des conseillers des Iles (3 par île) peuvent être désignés par leurs pairs pour être députés de l'Union.

Dans le cadre des politiques de la promotion du genre, dans certains pays en développement, certains sièges du Parlement peuvent être réservés à des femmes. Au Burundi, par exemple, les deux chambres parlementaires doivent être constituées, chacune, au moins à hauteur de 30% par des femmes.

### ***Organisation des parlements***

D'une manière générale, les parlements sont organisés en deux structures :

- Une structure politique avec le bureau permanent qui est dirigé par un président (qui joue normalement un rôle constitutionnel) et les formations de travail. Le bureau permanent est chargé de tous les dossiers politiques dont le parlement est saisi. Les formations de travail sont de deux sortes : les groupes politiques (*dont un effectif minimum est nécessaire généralement pour former un groupe parlementaire dans la plupart des pays*) qui sont formés des parlementaires de la même obédience politique et les commissions parlementaires dont certaines sont permanentes et d'autres à vocation d'une mission spéciale d'enquête et de contrôle. Ces commissions « offrent un cadre qui facilite le contrôle détaillé des projets de loi, le contrôle des activités gouvernementales et l'interaction avec le public et les acteurs extérieurs. Une partie importante des activités parlementaires a lieu aujourd'hui dans les commissions ... » (*Yamamoto, 2007, p.15*). Les commissions permanentes peuvent être organisées de manière à refléter exactement un domaine précis. Cependant, elles peuvent être chargées à la fois de délibérer au sujet de projets de loi et de contrôler un ou plusieurs ministères correspondant au domaine. Il arrive également qu'un ministère soit contrôlé par deux commissions. Dans les démocraties « matures », il est nécessaire que les tendances politiques se reflètent dans le partage des responsabilités dans les différentes commissions permanentes. Il faut noter

qu'il existe au moins dans chaque chambre parlementaire une commission chargée des affaires économiques et budgétaires dont sa mission est, entre autres, de « veiller à protéger le contenu de l'autorisation parlementaire et à assurer la bonne gestion, le contrôle et l'efficacité des deniers publics » (*Bouhadana, 2004, p.45*). Qui plus est, de nombreux parlements prévoient des règles selon lesquelles les partis d'opposition détiennent certains sièges dans les commissions permanentes et occupent certains sièges dans leurs bureaux même si la composition de ces commissions est dominée largement par le parti ou la coalition majoritaire. Pour renforcer l'indépendance du parlement dans le contrôle des affaires publiques (et particulièrement la gestion budgétaire) et rehausser la crédibilité du contrôle budgétaire parlementaire, le poste de président de la commission des finances est de plus en plus confié à un membre influent de l'opposition parlementaire dans les régimes parlementaires (ou semi-présidentiels) qui devrait en général justifier des compétences avérées en économie ou en gestion publique. Il ne s'agit pas, d'une manière générale, d'une disposition constitutionnelle. C'est une nouvelle pratique qui vise à l'amélioration de la démocratie et à la promotion de la bonne gouvernance. Concernant les commissions non permanentes, elles sont mises en place pour recueillir des informations sur certains événements précis et sur leurs causes. Souvent, leurs travaux complètent les activités de contrôle des commissions permanentes par un examen minutieux de la gestion financière et technique des services publics.

- Une structure administrative pour appuyer la structure administrative. Celle-ci est dirigée par un secrétaire général placé sous l'autorité du Président pour fournir l'appui technique nécessaire aux parlementaires. Son personnel est recruté sur le budget du Parlement et doit être autonome par rapport au pouvoir exécutif. De nombreux parlements disposent de leurs propres fonctions publiques indépendantes des fonctions publiques d'Etat et d'autres sont en voie de les créer. Pour demeurer (vis-à-vis des citoyens) un acteur crédible dans l'amélioration, le parlement doit recruter son secrétaire général et son personnel administratif selon des critères objectifs transparents basés sur la compétence et non sur l'appartenance politique.

### ***Fonctions des parlements***

Indépendamment de leur nature et de leur structure, les parlements exercent trois grandes fonctions:

- les parlements légifèrent: ils adoptent les lois régissant la société de manière structurée. Les domaines relevant de la loi sont généralement définis par la Constitution de chaque pays.
- les parlements contrôlent l'action de l'Exécutif: ils le font pour s'assurer que ce dernier agit de manière responsable et transparente et, partant, dans l'intérêt de la société. Certains évaluent les politiques publiques.
- les parlements allouent des ressources financières au pouvoir exécutif: grâce à leur fonction budgétaire, les parlements ont généralement la responsabilité de l'autorisation et de la répartition des recettes publiques dont l'Exécutif a besoin pour engager les politiques qu'il a formulées. En outre, ils contrôlent les dépenses du gouvernement.

Outre ces fonctions, dans de nombreux pays, le Parlement désigne des membres des autres institutions constitutionnelles (par exemple les Institutions supérieures de contrôle, la Cour constitutionnelle,...). Dans les pays du Commonwealth, les parlements ont aussi la responsabilité de former le gouvernement dont le Chef émane généralement du parti ou de la

coalition ayant la majorité au parlement.

**Tableau 1. Critères : la contribution parlementaire à la démocratie**

<b>Objectifs ou valeurs de base. Un parlement qui soit :</b>	<b>Exigences</b>	<b>Moyens procéduraux et institutionnels utiles à la réalisation de ces objectifs ou valeurs</b>
<b>Représentatif</b>	Un parlement élu qui soit sociologiquement et politiquement représentatif, et résolument attaché à l'égalité des chances pour ses membres pour qu'ils puissent s'acquitter dûment de leur mandat	Système et processus électoraux libres et réguliers; moyens d'assurer la représentation de/par tous les secteurs de la société afin de refléter la diversité nationale et ses composantes hommes/femmes, par exemple par le biais de procédures spéciales garantissant la représentation des groupes marginalisés ou exclus
		Procédures, organisations et systèmes de partis ouverts, démocratiques et indépendants
		Mécanismes garantissant les droits de l'opposition politique et autres groupements politiques et permettant à tous les parlementaires d'exercer leurs mandats librement et à l'abri de toute influence ou pression indue
		Liberté d'expression et d'association; garanties des droits et immunités parlementaires, en particulier des présidents et autres membres du Bureau
		Politiques et procédures assurant l'égalité des chances; horaires et conditions de travail non discriminatoires; moyens linguistiques au service de tous les parlementaires
<b>Transparent</b>	Un parlement ouvert à la nation et transparent dans la conduite de ses activités	Débats ouverts au public; information préalable du public sur les dossiers dont le parlement est saisi; documentation disponible dans les langues appropriées; mise à disposition d'outils de communication conviviaux, faisant appel à des supports divers comme l'Internet; le Parlement doit être doté d'un service de relations publiques qui lui soit propre.
		Législation sur la liberté de l'information/l'accès à l'information
<b>Accessible</b>	Participation du public (société civile, mouvement associatif, etc.) aux travaux du Parlement	Moyens divers permettant aux électeurs d'avoir accès à leurs élus
		Modes efficaces de participation du public au travail pré-législatif; droit de consultation ouverte pour les parties intéressées; droit de pétition; procédures systématiques de doléances
		Possibilité de lobbying, dans les limites des dispositions légales régissant la transparence
<b>Responsable</b>	Parlementaires comptables de leur action et de l'intégrité de leur conduite devant les électeurs	Sanction électorale efficace et processus de suivi; procédures de communication d'informations aux électeurs; normes et code de conduite ayant force exécutoire
		Rémunération adéquate pour les parlementaires; déclaration de leurs intérêts et revenus extérieurs; plafonnement imposé des dépenses électorales et transparence en matière de financement des campagnes électorales
<b>Efficace</b>	Organisation	Mécanismes et ressources propres à garantir

A tous les niveaux	efficace des travaux parlementaires conformément aux normes et valeurs démocratiques	l'indépendance et l'autonomie du Parlement, notamment la maîtrise par le Parlement de son budget
		Corps de personnel qualifié et neutre, distinct de la fonction publique générale
		Services de documentation neutres pour les parlementaires; organe parlementaire chargé d'organiser les débats; procédures efficaces de planification et programmation des travaux parlementaires; systèmes d'évaluation des résultats des travaux parlementaires; enquêtes d'opinion auprès de groupes cibles sur l'appréciation qu'ils portent sur le travail parlementaire
a) par rapport au niveau national :	Exercice réel par le Parlement de ses fonctions législatives et de contrôle, et rôle de forum national d'examen des questions d'intérêt commun	Procédures systématiques de suivi de l'action du pouvoir exécutif; commissions parlementaires dotées de prérogatives et moyens suffisants; responsabilité devant le Parlement des instances et commissions publiques non gouvernementales
		Mécanismes assurant la participation efficace du Parlement au processus budgétaire national à toutes ses étapes, y compris l'audit ultérieur des comptes publics
		Capacité à traiter les grandes questions de société; à servir de médiateur en cas de tension et à prévenir les conflits violents; à mettre en place des institutions publiques au service de la population tout entière
		S'agissant des parlements compétents pour approuver les nominations des hauts responsables publics et/ou qui s'acquittent de fonctions judiciaires : mécanismes pour assurer un processus régulier et neutre
b) par rapport au niveau international :	Participation active du Parlement aux dossiers internationaux	Procédures de suivi par le Parlement des négociations internationales, de contrôle des prises de position gouvernementales et de contribution à ces négociations; mécanismes permettant le passage au crible parlementaire des activités des organisations internationales, ainsi que la participation à leurs débats; mécanismes garantissant le respect par l'Etat des normes internationales et de l'état de droit; coopération interparlementaire et diplomatie parlementaire
c) par rapport au niveau local :	Coopération avec les assemblées régionales et locales	Mécanismes d'échange entre les présidents des parlements et assemblées nationaux et régionaux sur les questions de politique nationale, pour la prise en compte des réalités et besoins locaux dans les décisions prises au niveau national

Source : Beetham, D. (2006),

## 2 Pourquoi intervenir le parlement dans le processus budgétaire ?

Le budget est, sans doute, l'outil de politique publique le plus important. Il présente les priorités du gouvernement et les moyens dont celui-ci dispose pour atteindre ses objectifs. De par sa nature de représentant de toutes les couches de la société, le Parlement doit veiller, à travers sa fonction de contrôle et de détenteur du « cordon de la bourse » par son pouvoir budgétaire, à ce que le budget voté corresponde aux intérêts de la société tout en tenant compte des ressources disponibles et qu'il soit exécuté de manière responsable et transparente. Une participation efficace du Parlement au processus budgétaire est gage d'une

efficacité de la démocratie, d'une ouverture au public et d'une bonne gouvernance en matière des finances publiques.

## 2.1 Un droit citoyen et un principe de démocratie

En vue du principe de la séparation des pouvoirs dans toutes les démocraties modernes, les constitutions des pays offrent aux parlements nationaux des pouvoirs importants, et notamment en matière budgétaire. Il leur revient naturellement d'autoriser les budgets nationaux et de demander des comptes aux gouvernements au nom de leurs peuples. Il s'agit d'un élément essentiel qui consacre l'indépendance du parlement par rapport à l'exécutif et qui permet d'établir sa légitimité et son autorité. Ce grand principe universel de droit budgétaire tire son essence de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose en son Article XIV que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » et en son Article XV que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Le pouvoir budgétaire du parlement est également un principe fondamental de la démocratie et constitue un « ingrédient » nécessaire pour sa consolidation. Jean-Pierre Camby<sup>5</sup> l'a expliqué avec ces termes : « *la démocratie, c'est aussi le droit de savoir, d'autoriser par le biais de représentants la perception de l'impôt et la dépense et d'en contrôler l'efficacité* » (Camby, 2004, p.111). Comme indiqué par l'encadré 5 infra, ce vieux principe démocratique, posé en France depuis 1789, est aussi valable à nos jours du fait de l'ampleur des prélèvements obligatoires sur les ressources individuelles des citoyens, l'accroissement continu des dépenses publiques et donc des déficits publics.

Aussi les pays en développement et en transition qui s'ouvrent à la démocratie donnent-ils une grande importance au rôle des parlements dans le processus budgétaire pour marquer le processus de leur démocratisation (cf. encadré 2). De même, La promotion de l'action parlementaire dans la gestion budgétaire en Europe Centrale est favorisée par l'ouverture démocratique qui réforme le concept traditionnel du contrôle dominé par le *pouvoir absolu* de l'administration (Wehner, 2004, p.2 et OCDE, 2007, p.8).

### **Encadré 2. Le pouvoir budgétaire du Congrès brésilien**

Le rôle du Congrès brésilien dans le processus budgétaire a été historiquement limité. Avant 1989, le Congrès ne pouvait effectuer aucun changement au budget proposé par l'Exécutif, et les dépenses extrabudgétaires étaient très importantes. La Constitution de 1988 a donné au Congrès des pouvoirs de modification du budget qui ont entraîné tous les ans l'introduction de milliers d'amendements.

---

<sup>5</sup> Jean-Pierre Camby est Chef du secrétariat de la commission des finances de l'Assemblée Nationale Française. et professeur associé à l'Université de Paris I.



Le processus d'approbation du budget est axé sur le débat, la modification et l'approbation de la loi d'orientation budgétaire et du budget lui-même. L'examen détaillé du budget par le Congrès se déroule à la Commission mixte sur le plan, les budgets publics et l'audit (la Commission mixte). La Commission mixte joue un rôle dominant dans l'examen des propositions de l'Exécutif. Elle est composée de 84 membres des deux chambres du Congrès : 21 sénateurs et 63 députés. Son président est élu chaque année et provient alternativement du Sénat ou de la Chambre des députés. La Commission est assistée par un bureau de recherches, qui comprend environ 35 professionnels qui ne sont cependant pas uniquement à la disposition de la Commission mixte. Le Congrès a également un accès total aux bases de données de l'Exécutif en matière de budgétisation et de comptabilité.

*Adapté de Jón R. Blöndal & ali. (2003)*

## **2.2 Renforcement de la participation citoyenne**

Le concept de participation au processus budgétaire est très large et englobe notamment le processus par lequel les citoyens adhèrent ou non aux choix « difficiles » relatifs aux politiques budgétaires du gouvernement. Il est de plus en plus admis que le principal obstacle à l'adhésion des citoyens aux politiques gouvernementales est fondé sur leur méfiance à l'égard du gouvernement. Les citoyens rejettent les politiques du gouvernement lorsqu'ils n'ont pas l'opportunité de se faire entendre, de défendre leurs intérêts et de surveiller l'exécution des politiques publiques. Ils y adhèrent lorsqu'ils peuvent s'y exprimer et participer activement à l'élaboration des politiques et des budgets, à leur adoption et à leur exécution. L'implication du parlement dans le processus budgétaire doit favoriser à son tour une participation des organisations de la société civile au processus budgétaire. Laquelle participation peut contribuer, à son tour, à construire des partenariats fondés sur la confiance et le consensus entre l'Etat et les citoyens à tous les niveaux. Elle permet également les citoyens de faire connaître leurs préoccupations à l'égard de la gestion et des priorités budgétaires. En outre, elle améliore la communication entre les fonctionnaires, les leaders politiques et les groupes de citoyens. Une telle participation peut aider les organes étatiques à mieux contrôler la gestion des finances publiques (*cf. encadré 3*).

### **Encadré 3. Intervention de la société civile lors du contrôle budgétaire**

Les membres du groupe Citoyens concernés d'Abra pour un bon gouvernement (CCAGG) aux Philippines ont été choqués quand ils ont vu un encart dans le journal publié par le Ministère des travaux publics déclarant qu'il avait réalisé avec succès 27 projets dans la province d'Abra. Sachant que cela n'était pas vrai, les membres de CCAGG ont rassemblé une documentation détaillée sur l'état véritable des projets soi-disant réalisés. Un contrôle gouvernemental officiel a concordé avec les conclusions de CCAGG, et plusieurs fonctionnaires ont été accusés de corruption puis finalement suspendus pour mauvaise conduite.

Certaines organisations de la société civile ont pris des mesures pour publier les résultats des Rapports d'audit afin que le gouvernement se responsabilise pour la gestion des fonds publics. L'une de ces organisations, HakiElimu en Tanzanie, a créé un ensemble de prospectus qui présentent les résultats des Rapports d'audit récents de façon attractive et accessible et les a

distribués auprès des médias, des fonctionnaires de l'exécutif, des législateurs et des partenaires de la société civile. La première série de prospectus, publiée en 2006, a obtenu un large succès, et le contrôleur et l'auditeur général ont alors coopéré davantage pour son renouvellement en 2007.

Adapté de International Budget Partnership « Ouvrir les budgets, changez les vies, enquête sur le budget ouvert 2008 ».

## 2.3 Renforcement de la gouvernance en matière des finances publiques

Il ne saurait y avoir de « véritable » bonne gouvernance des finances publiques sans transparence et responsabilité<sup>6</sup>. Il revient naturellement au parlement, de par ses fonctions de représentant du peuple et de « *contrôleur politique* » de l'action publique, de demander des comptes au gouvernement au nom du peuple. A toutes les diverses étapes du cycle budgétaire, le parlement doit superviser et contrôler le budget. Ces fonctions sont particulièrement essentielles pour améliorer la crédibilité de l'information budgétaire fournie par le gouvernement et s'assurer de la réalisation des trois objectifs fondamentaux de la gestion des finances publiques (*cf. encadré 4*).

### Encadré 4. Le parlement et les trois objectifs fondamentaux des finances publiques

- **Discipline financière globale:** Les prévisions économiques et financières du gouvernement sont-elles raisonnables? Tiennent-elles compte des risques? S'appuient-elles sur des hypothèses plausibles?
- **Allocation efficiente:** Les dépenses du gouvernement sont-elles compatibles avec les priorités déclarées et les résultats recherchés? Les nouvelles dépenses auront-elles une incidence sur les programmes existants et le rendement?
- **Efficacité opérationnelle:** Le montant et l'exécution des dépenses du gouvernement sont-ils fondés sur des analyses de rentabilisation saines qui reflètent la diligence raisonnable et l'optimisation des deniers publics requises par les bonnes pratiques et les politiques globale et sectorielles du gouvernement?

Grâce à un examen minutieux et rigoureux du budget, notamment le suivi de la réalisation des objectifs susvisés, l'engagement des parlements dans les processus budgétaires permet de corriger les asymétries d'information budgétaire entre l'État et la société, ouvrant le budget au débat public et au contrôle des citoyens. Le contrôle parlementaire du budget devrait permettre une évaluation indépendante des projections fiscales et budgétaires, une analyse critique des choix politiques sous-jacents et une discussion rigoureuse sur les dotations budgétaires. En partenariat avec les instances de contrôle externe, telles que les institutions supérieures de contrôle (ISC) et les organisations de la société civile, le parlement doit s'assurer que le gouvernement rende compte au public de la manière dont il administre les fonds publics. L'encadré 5 montre que la récente crise de la dette en Grèce est associée en

<sup>6</sup> Les finances publiques étant l'instrument le plus important dont disposent les gouvernements pour la réalisation de leurs objectifs de politique publique, la bonne gouvernance des finances publiques est alors indispensable pour le succès de ces actions publiques.

grande partie à un déficit de la transparence budgétaire et à une inefficacité des organes de contrôle budgétaire, notamment le parlement.

#### **Encadré 5. La crise de la dette en Grèce et le processus budgétaire**

Des éléments inappropriés dans le système budgétaire grec ont contribué à la récente crise de la dette. Un article du *Journal on Budgeting* de l'OCDE révèle que « l'équilibre budgétaire déclaré [par la Grèce] était affecté par des dépenses militaires hors budget et une surestimation des excédents des fonds de la sécurité sociale ». De façon similaire, les niveaux de dette et de déficit déclarés par la Grèce ont été révisés presque chaque année depuis 2000, souvent avec une hausse importante des montants, et les gouvernements du pays ont été sévèrement critiqués pour l'inexactitude de leurs estimations et divulgations (Eurostat, 2004). De telles failles dans ses rapports budgétaires ont, de fait permis à la Grèce d'entrer dans la zone euro en 2001 parce qu'elle avait déclaré avec inexactitude les chiffres de son déficit fiscal, annonçant un déficit budgétaire en 1999 inférieur à 3 % (une condition requise pour les pays souhaitant rejoindre la zone Euro) alors qu'en fait son déficit budgétaire dépassait cet objectif de façon substantielle (BBC News, 2004). Des études ont également indiqué que la Grèce compte des institutions de contrôle faibles, parmi lesquelles son corps législatif. Il est vraisemblable que de telles faiblesses ont favorisé la pérennisation d'autres failles du système.

La Grèce ne fait pas partie des pays inclus dans l'Enquête sur le budget ouvert 2010. Certains des problèmes identifiés ci-dessus, tels qu'un contrôle législatif faible, auraient été illustrés par l'enquête. Bon nombre des problèmes sont cependant liés au caractère non fiable des informations rapportées et à la nécessité continue de révisions ultérieures, qui n'auraient pas été directement mis en lumière par l'Enquête.

*Adapté de « Enquête sur le budget ouvert 2010 ».*

## **2.4 Les normes internationales en matière de gouvernance des finances publiques**

Un consensus international s'est dégagé en ce qui concerne le rôle d'un parlement « efficace » dans le processus budgétaire, reconnaissant son importance dans le renforcement des mécanismes de responsabilité gouvernementale et d'atténuation des risques liés au pouvoir discrétionnaire accordé à l'exécutif pour réaliser ses objectifs de politique publique. A cet égard, les pays et leurs partenaires techniques et financiers ont mis en place des normes pour évaluer l'influence et le rôle des parlements dans le processus budgétaire. Le cadre de mesure de la performance lancé en 2005 à travers l'initiative PEFA, le manuel sur la transparence des finances publiques du FMI, les Meilleures pratiques pour la transparence budgétaire de l'OCDE et l'Enquête sur le Budget Ouvert de l'International Budget Partnership (IBP) restent de loin les normes les plus utilisées.

L'initiative PEFA a mis au point une série de 31 indicateurs de haut niveau : les 28 premiers mesurent la performance opérationnelle des systèmes, processus et institutions par rapport à six dimensions clés de la performance de la gestion des finances publiques (*crédibilité ; la transparence du budget ; budgétisation fondée sur des politiques ; prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ; comptabilité, enregistrement et rapports ; et examen et audits externes*) tandis que les 3 derniers évaluent les pratiques des bailleurs de fonds et la prédictibilité de leurs financements. Les indicateurs les plus pertinents à l'implication du parlement dans le processus budgétaire ainsi que leur pertinence particulière sont présentés par le tableau 2 ci-dessous. Il convient de comprendre que d'autres indicateurs sont utiles pour diagnostiquer et renforcer le rôle du parlement dans le processus budgétaire.

**Tableau 2. Indicateurs les pertinents sur l'implication du parlement dans le processus budgétaire**

Indicateur		Pertinence
PI-27	Examen de la loi des finances annuelle par le Parlement	Evaluation des procédures d'examen du projet de budget par le Parlement et des règles de modification du budget voté par l'exécutif en cours d'exécution
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le Parlement	Evaluation du contrôle qu'exerce le Parlement sur la conformité de l'exécution du budget par le Gouvernement au budget voté

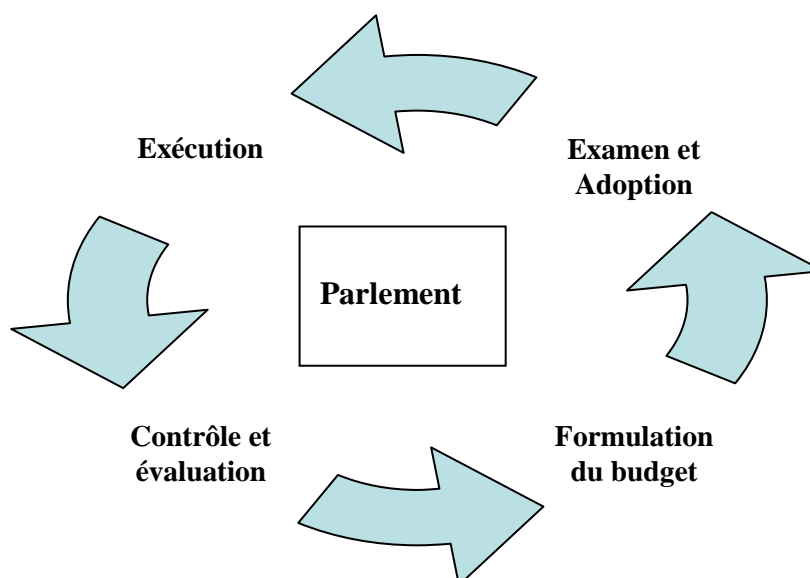
L'Enquête sur le budget ouvert évalue la mesure dans laquelle le pouvoir législatif contribue à la transparence budgétaire et à la responsabilisation dans un pays à travers douze des 123 questions de l'Enquête pendant les 4 phases de l'exécution budgétaire présentées par le diagramme 1 *infra*. Pour la phase de formulation budgétaire, l'Enquête examine les pratiques du gouvernement relatives aux consultations pré-budgétaires et (particulièrement) si le gouvernement est incité à connaître de façon formelle les points de vue des parlementaires. Concernant la phase d'examen et d'approbation du budget, les questions de l'Enquête concernent le moment où le gouvernement soumet sa proposition de budget au parlement, les pratiques budgétaires relatives aux auditions parlementaires, la qualité et le caractère opportun des réponses gouvernementales apportées aux questions des parlementaires, le pouvoir dont dispose le parlement pour amender le budget, les rapports qui accompagnent le projet de budget, la gestion des suppléments budgétaires et des fonds « contingents » ....Concernant la phase d'exécution, le questionnaire aborde les conditions dans lesquelles l'administration peut remanier le budget voté sans l'obligation de recevoir l'accord du parlement ou non. Enfin, en ce qui concerne les rapports de contrôle, l'Enquête se penche sur l'existence d'une commission parlementaire qui a pour tâche de recevoir et d'examiner les rapports d'audit de l'*Institution Supérieure de Contrôle* (ISC).

Le Code et le Manuel sur la transparence des finances publiques du FMI (publiés en 1998 et révisés en 2007) recommandent des normes pour l'implication du parlement dans le processus budgétaire. Il s'agit particulièrement de la définition des prérogatives du parlement dans le processus, de l'établissement d'un calendrier budgétaire avec un délai suffisant permettant au parlement d'examiner et d'approuver le projet de loi de finances, de la présentation au parlement (*et à travers lui à tous les citoyens*) des comptes définitifs audités et des rapports d'audits dans un délai maximum d'un an, ...

### **3 Quand et comment le parlement intervient-il dans le processus budgétaire ?**

Le diagramme 1 présente de façon schématique simplifiée le cycle de la gestion budgétaire réparti en 4 phases principales : 1) **la formulation**, quand le projet de budget est élaboré par le pouvoir exécutif; 2) **l'examen et l'adoption**, quand le budget est débattu et approuvé par le parlement; 3) **l'exécution**, quand les plans du budget pour la collecte de revenus et les dépenses sont exécutés; et 4) **l'évaluation et le contrôle**, quand la conformité et, idéalement, les résultats des fonds dépensés sont évalués. Il montre en outre que les parlements peuvent intervenir à chacune de ces phases même si leur influence et leur manière d'intervenir varient largement d'un pays à l'autre.

## Diagramme 1: le parlement et le cycle budgétaire



La phase de la formulation budgétaire relève de l'initiative gouvernementale. Cependant, elle ne doit pas être marquée par le « sceau du secret ». L'expérience montre que le secret est source d'incompréhensions, des conflits et même de corruption. De nombreux pays ont introduit des dispositions visant à intervenir les parlements à ce niveau et exigeant aux gouvernements de rendre public un rapport préalable au budget bien avant la présentation du projet de budget aux parlements pour examen et adoption<sup>7</sup>. Par ce rapport, le gouvernement présente les prévisions macroéconomiques à moyen terme, les objectifs fiscaux du gouvernement à moyen terme, les allocations intersectorielles qui sous-tendent la politique budgétaire, les prévisions concernant les principales catégories de recettes et la description des coûts des nouvelles mesures. Comme l'indique l'OCDE dans *Transparence budgétaire – les meilleures pratiques*<sup>8</sup>, ce rapport sert à encourager le débat sur les agrégats budgétaires et sur la façon dont ils interagissent avec l'économie ... [servant ainsi à] susciter à l'égard du budget lui-même des attentes adéquates. Il constitue un moyen, pour le public, de comprendre le lien entre les politiques et les affectations budgétaires et de renforcer la responsabilisation du gouvernement vis-à-vis du parlement. L'opposition parlementaire saisira cette occasion pour présenter les motivations de son désaccord avec la politique budgétaire du gouvernement le cas échéant.

---

<sup>7</sup> Les pays de l'UEMOA, comme bien d'autres, prévoient à cet effet un débat d'orientation budgétaire au parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année n-1 pour présenter les grandes orientations du budget de l'année n (cf. directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois des finances au sein de l'UEMO). Le guide didactique de cette directive précise que ce débat « ne doit pas remettre en cause le monopole du gouvernement de présenter le projet de loi de finances de l'année ni même instituer une sorte de participation directe du Parlement au processus d'élaboration de la LFI (Loi des Finances Initiale). Il s'agit plutôt d'organiser une sorte de consultation du Parlement sur les choix du gouvernement et de lui permettre d'indiquer ses préférences et ses réticences. La majorité parlementaire peut alors être en mesure de peser sur les arbitrages gouvernementaux plus efficacement qu'elle ne peut le faire au moment du vote du budget ».

<sup>8</sup> Document consultable sur [Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire - Volume 1, n° 3](http://www.oecd.org/dataoecd/12/37/33657576.pdf), [www.oecd.org/dataoecd/12/37/33657576.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/12/37/33657576.pdf)

Dès qu'il est approuvé par le Conseil des ministres, le projet de loi des finances est présenté au Parlement pour examen et adoption. Un cadre juridique clair doit préciser les relations entre le gouvernement et le parlement durant cette phase, notamment les pouvoirs parlementaires en d'amendement du budget, le pouvoir de *veto* du gouvernement, le pouvoir du parlement d'outrepasser ce *veto* ou d'y opposer son contre-*veto*, le dispositif en cas d'impasse budgétaire et le temps alloué à l'examen du budget. Les commissions parlementaires ayant en charge les finances jouent un rôle prépondérant durant cette phase à travers diverses modalités (travaux internes, travaux de recherche d'informations dans les ministères sectoriels,...). La capacité d'analyse budgétaire du parlement y est également un facteur déterminant (*cf. section 5.9 infra*).

La mise en œuvre du budget incombe à l'ensemble de l'administration publique. Les ministères sectoriels engagent, liquident et ordonnancent les dépenses publiques par l'intermédiaire de ses services techniques et opérationnels. Le ministère des finances assure la collecte des recettes et le paiement des dépenses (par l'intermédiaire du réseau comptable du Trésor). Celui-ci joue un rôle central dans l'exécution budgétaire en veillant à ce que les fonds soient répartis entre les divers secteurs conformément au budget approuvé et que l'équilibre budgétaire soit préservé. Il est possible qu'en cours d'exécution budgétaire, la conjoncture économique, politique et sociale conduise à modifier certaines dotations budgétaires par rapport au budget initial. Pour préserver son autorité face à des ajustements excessifs par le recours systématique des procédures administratives, le Parlement doit superviser l'exécution en examinant ces réaménagements budgétaires et les dépenses réelles pendant l'exercice. L'encadré 6 illustre des moyens dont disposent certains parlements pour contrôler le budget pendant la phase d'exécution. Il est important de rappeler que ces dispositifs peuvent varier d'un pays à l'autre tenant compte en compte de la spécificité administrative, politique et institutionnelle de chaque pays.

#### **Encadré 6. Le contrôle budgétaire parlementaire en cours d'exécution**

**Les questions orales ou écrites des parlementaires.** Les parlementaires peuvent demander des éclaircissements sur l'exécution du budget par la voie de questions d'actualité, orales ou écrites.

**Les pouvoirs des rapporteurs des commissions des finances.** Les rapporteurs des commissions des finances peuvent contrôler, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits dont ils ont la charge de présenter le rapport. De plus, les Commissions des Finances des Assemblées peuvent confier à la Cour des Comptes des enquêtes particulières. Elles reçoivent communication de toutes informations relatives aux mouvements des crédits budgétaires (transferts, virements, décrets d'avance,...) et peuvent en donner avis.

**Les Missions d'évaluations et de contrôle.** Ces missions ont pour objectif un meilleur contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Les parlements peuvent disposer du concours des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

**Les commissions d'enquête et de contrôle.** Le Parlement a toute latitude pour créer en son sein des commissions de contrôle. Ces commissions ne peuvent cependant être constituées que pour une durée maximum bien déterminée par la loi.

**Le droit d'information.** Les Parlementaires ont un droit général d'information. Ils reçoivent d'office certaines informations relatives à l'exécution budgétaire (situation des engagements, des ordonnancements, des paiements, des arriérés,... etc.) et les rapports des organes de contrôle

(rapport de la Cour des comptes, par exemple). A Madagascar, par exemple, la loi organique sur les lois des finances (LOLF) prévoit en son article 57 que le Gouvernement communique aux Commissions des finances du Parlement deux fois par an au cours des sessions ordinaires des assemblées des informations relatives à l'exécution de la loi de finances qui portent sur les dernières réalisations disponibles tant pour la première session que pour la seconde session du Parlement sur les dernières réalisations disponibles tant pour la première session que pour la seconde session parlementaire: de la situation des dépenses engagées et ordonnancées ; de la liste des mouvements de crédits ; des textes pris dans les domaines couvrant le régime de la rémunération du personnel ou les changements intervenus au niveau de la gestion des emplois ; de la situation des arriérés de paiements ; de la situation de trésorerie et de la dette publique ; de la situation des recettes fiscales et douanières ; de la situation du secteur réel ; de la situation du commerce extérieur ; de la balance générale des comptes ; de la situation de la circulation monétaire ; de la situation des effectifs.

Après l'exécution du budget, le Parlement doit être en mesure de vérifier si le budget initial - éventuellement amendé par des lois rectificatives - a été exécuté selon ses décisions, dans le cadre des marges de manœuvre que la loi budgétaire laisse à l'exécutif. Les retards (dans cette vérification) portent atteinte à la transparence budgétaire et les sanctions prononcées peuvent perdre leur pertinence. A cet effet, le FMI, dans son manuel sur la transparence des finances publiques<sup>9</sup>, recommande que « *les comptes définitifs audités par une ISC et les rapports d'audits, y compris les rapprochements avec le budget approuvé, doivent être présentés aux autorités législatives et publiés dans un délai d'un an* ». Dans les pratiques optimales, ces comptes sont présentés au parlement dans les six mois suivant la fin de l'exercice optimal<sup>10</sup>.

En général, les lois relatives à la vérification des comptes et à la gestion budgétaire prescrivent lesdits délais et la forme dans laquelle le budget exécuté doit être soumis par les services du gouvernement à l'ISC pour vérification. Il existe plusieurs « modèles » (cf. encadré 7). Les conditions requises pour l'exercice d'un contrôle efficace par les ISC sont le renforcement de leur indépendance fonctionnelle et organisationnelle et de leur autonomie financière et de gestion ainsi qu'une clarification de leur statut de leurs attributions<sup>11</sup>. La Constitution ou la loi doivent autoriser chaque ISC à « *présenter, chaque année et de manière autonome un rapport sur les résultats de son activité ou à tout organe étatique responsable ; ce rapport doit être publié*<sup>12</sup> ».

Il existe plusieurs types de contrôle ou audit (cf. encadré 8) même si, dans les pays en développement, une attention particulière doit être accordée aux audits de conformité aux lois et de la régularité de la gestion financière dans un premier temps. Dans les pays francophones, les ISC jugent les comptes des comptables publics, prononcent le cas échéant des arrêts de débits à l'encontre des comptables publics et jugent les ordonnateurs lorsqu'ils sont comptables de fait. Par ailleurs, elles prononcent après examen du projet de loi de règlement,

<sup>9</sup> Le Manuel est consultable sur <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf>

<sup>10</sup> Pour la France, par exemple, la LOLF prévoit en effet le dépôt du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion du budget de l'État de l'année N avant le 1er juin de l'année suivante. Le principe du « chaînage vertueux » inscrit à l'art. 41 de la LOLF lie les discussions de la loi de règlement N-1 et du projet de loi de finances N+1 afin de permettre aux parlementaires et aux responsables de programme de tirer les conséquences pour l'année à venir des résultats observés en créant ainsi un véritable « cycle de la performance ».

<sup>11</sup> Voir Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC consultable sur <http://www.intosai.org/fr/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/mexicodeclaration/>

<sup>12</sup> Voir Section 16 de la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques consultable sur :

[http://www.intosai.org/fr/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima\\_declaration/](http://www.intosai.org/fr/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/)

un avis de conformité entre la comptabilité des ordonnateurs et celle des comptables. Avec les réformes récentes du contrôle externe des finances publiques des pays de l'UEMOA, une chambre au sein de la Cour des Comptes est chargée de juger les fautes de gestion des fonctionnaires (cf. art. 77 à 79 de la Directive portant lois de finances au sein de l'UEMOA).

### **Encadré 7. Institutions Supérieures de contrôle (ISC)**

« *Par Institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques, on entend toute institution publique d'un Etat ou organisation supranationale, qui - quelle que soit sa dénomination, sa composition ou son organisation - exerce, en vertu de la Loi ou autre acte formelle de l'Etat ou de l'organisation supranationale, le contrôle supérieur des finances publiques de cet Etat ou de cette organisation supranationale, et ce de façon indépendante ainsi qu'avec ou sans compétence juridictionnelle* » (Statuts de l'INTOSAI, article 2). Il n'y a pas de modèle unique d'ISC qui s'impose à tous les pays. Chaque modèle reflète l'évolution historique, économique, culturelle, sociale, politique et institutionnelle du pays ainsi que son héritage colonial. Il existe plusieurs types qui peuvent se résumer en quatre principaux modèles:

- **Modèle Westminster (modèle de l'auditeur général).** Le contrôle est assuré par un organe public qui est habituellement rattaché au parlement. L'organe ne remplit aucune fonction juridictionnelle, mais lorsque cela se justifie, les conclusions sont transmises aux autorités judiciaires pour suite à donner. Les décisions sont prises par l'autorité placée à sa tête (auditeur général, contrôleur général, vérificateur général, président,...). Ce modèle est utilisé dans de nombreux pays du Commonwealth.
- **Modèle du Conseil (quasi juridictionnel).** Ce modèle a le statut d'une juridiction (emportant notamment collégialité des décisions) mais sans attributions juridictionnelles. Il se retrouve en Allemagne, au Pays-Bas, au Luxembourg, au Japon,...et dans les cours « supranationales » que sont la Cour des Comptes de l'Union Européenne et celle de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Les membres de l'institution ne sont pas des magistrats, mais ils bénéficient des mêmes garanties en termes d'emploi, d'inamovibilité et de collégialité de décision.
- **Modèle juridictionnel.** Le contrôle est assuré par une institution qui fait partie intégrante du pouvoir judiciaire, rend des jugements sur ou non des lois et règlements et s'assure que les fonds sont bien utilisés. La Cour est institutionnellement indépendante du Parlement comme du gouvernement. Mais, elle peut transmettre ses conclusions au Parlement (généralement à la commission des finances) et élabore généralement un rapport annuel sur l'exécution du budget. Le Parlement peut également lui demander des rapports sur des points précis. Ce modèle est utilisé par la France, la Belgique, l'Italie, les pays de l'Est de l'Europe, le Portugal, la Turquie, les pays d'Afrique francophone, certains pays latino-américains.
- **Modèle d'Inspection Générale d'Etat (IGE)** dans certains pays d'Afrique francophone. Les IGE sont des structures de contrôle placées auprès du Président ou du Premier ministre, ce qui suscite des inquiétudes en ce qui concerne leur indépendance<sup>13</sup>. Dans certains pays, il peut s'agir d'un corps prestigieux indépendant des entités administratives qu'ils contrôlent tandis que dans d'autres, ils constituent un instrument utilisé à des fins

<sup>13</sup> L'IGE ne répond pas aux normes internationales d'une institution supérieure de contrôle dès lors que son activité est confidentielle, qu'elle n'est pas autorisée à assister le Parlement, que les résultats de ses travaux ne donnent pas lieu à une communication publique.



politiciennes (Tommasi, 2010, p. 123). Il convient de rappeler que dans de nombreux pays d'Afrique francophone (Burundi, Cameroun, Centrafrique, Guinée (Conakry), Mali et Togo), les IGE sont des membres de l'INTOSAI. Et cette pratique ne favorise pas un développement « optimal » des cours ou des chambres des comptes. Elle peut constituer un gaspillage des ressources du fait que ces IGE font le même travail de contrôle que les cours ou chambres de compte sans pour au tant que les résultats s'améliorent. Les efforts de coordination des travaux et des fonctions des IGE et des cours des comptes (ou chambres des comptes) sont alors essentiels.

Il est à préciser que même à l'intérieur de chacun de ces modèles, il existe des différences qui tiennent compte de plusieurs critères: statut (juridictionnel ou non), pouvoirs (de sanction ou non), position par rapport au gouvernement et au parlement, organisation (hiérarchique ou collégiale), champ de compétence (secteur public administratif étatique ou tout secteur public, collectivités territoriales; sécurité sociale, association bénéficiaires de subventions, organismes faisant appel à la charité publique...), missions ( dont contrôle a priori ou a posteriori), méthode de contrôle (contrôles de régularité et contrôle de gestion), application de normes strictes et de méthodes formalisées (anglo-saxon ou non), recrutement des membres et division du travail; carrière, nomination,. Il faut noter qu'en dépit de ces différences toutes les ISC doivent avec la même finalité : *« la sauvegarde des opérations financières et comptables, la vérification de l'exactitude des comptes des organismes publics et l'appréciation des performances ainsi que le bon emploi des ressources publiques et l'obligation du suivi de la reddition des comptes publics »*.

#### **Encadré 8. Principaux types d'audit**

- Les audits de conformité aux règles ou de régularité consistant à vérifier le respect des règles légales et administratives, la probité et l'adéquation des systèmes administratifs, financiers et de contrôle de la gestion;
- Les audits financiers consistant (i) à examiner les états financiers et les systèmes comptables sur lesquels ces états sont fondés<sup>14</sup>, et (ii) à rendre compte de ces examens ;
- *Les audits de performance* ("Value for Money") par lesquels les ISC vérifient si les fonds dépensés ont produit de la valeur, en se basant sur l'analyse de l'économie, de l'efficacité et de l'efficience des dépenses du gouvernement:
  - ✓ *L'Economie* (dépenser moins) mesure le coût de la consommation par rapport à la valeur de la production, et indique si le juste prix a été payé pour les biens et services nécessaires. Le fait d'appliquer la norme en matière d'économie peut aider à identifier les cas de corruption.
  - ✓ *L'efficience* est l'utilisation rationnelle des ressources.
  - ✓ *L'efficacité* (dépenser de manière rationnelle) est la mesure dans laquelle les programmes atteignent les objectifs fixés ou les résultats attendus. Les biens et services peuvent être fournis de manière économique et efficiente, mais s'ils n'atteignent pas leurs objectifs escomptés, les ressources utilisées pour les obtenir peuvent avoir été gaspillées.

<sup>14</sup> Pour le secteur public, un jeu complet d'états financiers établi suivant la méthode de la comptabilité d'exercice comprend : l'état de la situation financière, le compte de résultat, un état de variation de l'actif net/des capitaux propres, un état des flux de trésorerie, une comparaison entre les prévisions et les réalisations budgétaires et des notes comprenant un résumé des principales méthodes comptables et d'autres informations explicatives.

## 4 L'impact de la participation parlementaire dans le processus budgétaire

Cette section traite de l'influence qu'exercent les parlements nationaux sur les processus budgétaires à travers deux points essentiels. Le premier évalue les pouvoirs officiels dont peuvent disposer les parlements pour amender les budgets tandis que le deuxième aborde l'effet de l'action parlementaire sur le budget.

### 4.1 Influence des parlements dans le processus budgétaire

L'influence du parlement sur la procédure budgétaire reflète en grande partie les différentes prérogatives qui lui sont conférées pour modifier les projets initiés par le gouvernement. Dans ce sens, des enquêtes sur les rôles des parlements élaborées par CABRI et la BAD ont permis de classer les parlements en cinq grandes catégories (*cf. encadré 9*). Cette classification est fortement influencée par l'héritage colonial. Dans de nombreux pays francophones, les Parlements ne peuvent pas augmenter le déficit. Ils n'ont pas la prérogative de l'élaboration de la politique budgétaire, mais ils apportent des légères modifications non moins insignifiantes (*sans augmenter le déficit ou diminuer l'excédent*) surtout lorsque des ministres ne parviennent pas à convaincre les parlementaires de la nécessité de certaines dépenses. De nombreux pays anglophones autorisent les parlements à réduire uniquement les lignes budgétaires existantes. Cinq autres pays ont des parlements qui disposent de pouvoirs d'amendement illimités: ils peuvent modifier ou rejeter des propositions budgétaires du gouvernement ou les remplacer par les leurs. Au Malawi, le Parlement ne peut qu'accepter ou rejeter le budget, mais ne peut pas procéder à des amendements. Enfin, Au royaume du Maroc, le parlement ne peut pas augmenter les dépenses ou diminuer les recettes.

Dans les pays de tradition Westminster, le projet de budget soumis par l'exécutif est généralement approuvé sans changement significatif. Les amendements significatifs aux projets de budget de l'exécutif, lorsqu'ils sont adoptés, sont considérés comme un vote de défiance à l'égard du gouvernement<sup>15</sup>. Pour éviter de telles situations, certains parlements commencent à instaurer un processus de consultation avec le gouvernement préalablement à la soumission du budget (Ghana, par exemple), ce qui devrait permettre à la représentation nationale de contribuer à la politique budgétaire quoique de façon plus subtile.

#### **Encadré 9. Cinq catégories de parlements africains en fonction de leur influence sur la politique budgétaire.**

- 1. Parlements qui disposent de pouvoirs illimités pour modifier le budget :** Ethiopie, Libéria, Mozambique, Namibie, Nigéria.
- 2. Parlements qui peuvent apporter des modifications à condition de ne pas modifier le déficit ou l'excédent budgétaire proposé par le gouvernement :** Bénin, Comores, Congo (Brazzaville) Guinée, Madagascar, Mali, Rwanda, Sierra Leone.
- 3. Parlements qui ne peuvent que diminuer les dépenses/recettes déjà existantes** (*autrement, ils ne peuvent pas, par exemple, augmenter les lignes budgétaires existantes*)

<sup>15</sup> D' Wehner et Winnie (2003, p. 44), le gouvernement démissionne en cas de modifications de son projet de budget (Canada, Inde et Nouvelle-Zélande.) malgré le pouvoir d'amender le budget accordé par la constitution au Parlement dans un certain nombre de pays fidèles au système de Westminster

ou en créer d'autres). Botswana, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Lesotho, Maurice, Ouganda, Swaziland, Tunisie, Zambie, Zimbabwe.

4. **Les parlements ne peuvent pas apporter de modifications quelles qu'elles soient\***: Malawi.
5. **Autre. Le parlement ne peut augmenter les dépenses ou diminuer les recettes**: Maroc

Source: CABRI (2008) et compilation de l'auteur

\*En octobre 2008, L'assemblée Nationale a adopté le projet de loi sur la procédure de modification des projets de loi de finances et les affaires s'y rapportant qui souligne une procédure permettant de modifier le budget.

## 4.2 Impact de l'implication parlementaire dans le processus budgétaire

Il est vrai que dans de nombreux pays, le développement des fonctions budgétaires du parlement a créé de nouvelles approches de contrôle. Il s'agit particulièrement des questions aux ministres, des auditions par les commissions parlementaires, et d'autres procédures utilisées pour stimuler la responsabilisation des gestionnaires publics. Cependant, ceci n'est pas sans poser certaines difficultés liées aux intérêts souvent divergents des partis politiques, mais également à ceux des électeurs qui exigent une amélioration continue de leur vie quotidienne par une pression à la hausse des dépenses et une stagnation, voire même une diminution, du nombre et des taux de prélèvements fiscaux. Egalement, les besoins particuliers des électeurs peuvent ne pas converger avec les objectifs globaux du gouvernement. De tels agissements soulèvent des questions importantes par rapport aux objectifs fondamentaux de bonne gouvernance des finances publiques tels que la discipline budgétaire, l'efficacité de l'affectation des ressources par rapport aux objectifs de politique publique, la performance dans la fourniture des services publics et la responsabilité. Des études récentes ont abordé les effets engendrés par l'implication accrue du parlement dans le processus budgétaire. Certaines ont abouti à la nécessité d'avoir des compromis entre les objectifs cités ci-dessus qui sont en même temps concurrents. Dans ce sens, Allen Schick a montré la nécessité, pour un parlement responsable, de « donner la priorité dans ses décisions à l'enveloppe budgétaire globale avant d'examiner les différentes parties »<sup>16</sup> pour maintenir une discipline budgétaire en s'appuyant sur l'instauration d'un processus budgétaire en deux étapes. La procédure budgétaire que la Suède a introduite au cours des années 90 en est une illustration éloquente (cf. encadré 10). Après l'adoption de la Déclaration de la politique budgétaire en juin, le nombre d'amendements au projet de loi de finance votés par le Parlement a sensiblement diminué. Ce mécanisme permet de respecter la discipline budgétaire tout en permettant au parlement de jouer efficacement son rôle de contrôle. Il faut rappeler que la Suède bénéficiait des plus forts excédents budgétaires à la fin des années 80 et a enregistré ensuite d'énormes déficits budgétaires qui se sont accompagnés d'une hausse massive de la dette publique. Cependant, vers la fin des années 90, l'équilibre budgétaire a été rétabli et maintenant elle bénéficie de nouveau d'excédents importants. Cet exemple contredit certaines recherches qui laissent penser que seuls les pays où il existe un faible contrôle parlementaire qui peuvent avoir des bons résultats budgétaires. Dans ce sens, d'éminents experts préconisent la suppression de l'article 40<sup>17</sup> de la Constitution française

<sup>16</sup> Schick, A. (2002). Les assemblées législatives nationales peuvent-elle retrouver une place prépondérante dans la politique budgétaire ?). Revue budgétaire de l'OCDE

<sup>17</sup> L'article 40 de la Constitution française encadre strictement le pouvoir d'amendement parlementaire. Il stipule que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

qui, selon eux, constitue « *une restriction abusive et désuète de l'initiative parlementaire, vestige d'un parlementarisme infantilisé plus que rationalisé* » (Arthuis, J, 2011, p. 18). Christian Poncelet<sup>18</sup> a précisé dans son discours d'ouverture du colloque organisé par l'OCDE et le sénat français du 24 au 25 janvier 2001 que « *les pays où les droits budgétaires des parlementaires sont les plus faibles ne sont pas nécessairement ceux dans lesquels les finances publiques sont les mieux gérées* » (OCDE & Sénat français, 2001, p.11) en s'appuyant sur l'expérience des pays de l'OCDE.

### **Encadré 10. La procédure d'approbation du budget par le parlement suédois**

La Suède a introduit au cours des années 90 une approche impulsée d'en haut pour la discussion et l'approbation du projet de budget qui peut être décomposée comme suit :

- Au plus tard le 15 avril, soit cinq mois avant la présentation du projet de loi de finance, le gouvernement soumet au Parlement le projet de loi de printemps sur la politique budgétaire. Lequel projet, dont l'objectif essentiel est de situer la politique budgétaire dans un cadre macro-économique, formule des propositions quant aux limites concernant l'ensemble des dépenses publiques (et l'ensemble des recettes publiques), pour l'année à venir et les deux années suivantes. Le Parlement discute de ces limites globales et les traduit en un texte de loi voté début juin.
- Au plus tard le 20 septembre, le gouvernement transmet au Parlement le projet de loi de finances. Le montant global des dépenses doit s'accorder avec le montant approuvé par le Parlement lors de la Déclaration de politique budgétaire, sauf si le gouvernement a proposé séparément une limite supérieure. La délibération parlementaire sur le projet de loi de finance se décompose alors en deux phases distinctes. Premièrement, le Parlement approuve le montant des *dépenses pour chacun des 27 secteurs de dépenses*. Ce n'est qu'après qu'il approuve le montant des *divers chapitres* dans chacun des 27 secteurs de dépenses.

Source. (Blöndal., 2001, p.42-47)

## **5 Les facteurs qui influent la participation parlementaire**

L'influence du parlement dépend également de ses capacités à analyser et à contrôler les politiques publiques et s'opposer, si nécessaire<sup>19</sup>, au gouvernement. Les parlements de nombreux pays en développement n'arrivent pas à jouer leurs rôles notamment en matière de contrôle budgétaire. Les évaluations des systèmes nationaux de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA<sup>20</sup> montrent des résultats inégaux, et souvent décevants (cf. *tableau 3*). Les raisons sont nombreuses et les plus courantes sont décrites ci-dessous.

### **5.1 L'organisation institutionnelle du pays**

<sup>18</sup> Il a présidé le Sénat français du [2 octobre 1998](#) au [1<sup>er</sup> octobre 2008](#)

<sup>19</sup> L'opposition systématique du Parlement aux initiatives gouvernementales peut être source de crise des institutionnelles.

<sup>20</sup>

Dans certains pays, la responsabilité du budget global dont est investi le Parlement lui confèrera une grande indépendance dans le domaine de la politique budgétaire tandis que dans d'autres, le Parlement se comportera davantage comme un partenaire que comme un adversaire. *« Il est probable que les relations conflictuelles prédomineront dans les régimes présidentiels et les relations de coopération dans les régimes parlementaires. Cependant, d'autres variables comme les règles électorales ou le système de partis pourraient intervenir pour inciter à la coopération au sein des gouvernements où le pouvoir est formellement divisé et susciter des frictions dans les pays où le pouvoir est formellement partagé »*. Ces prérogatives reflètent généralement l'organisation institutionnelle des pays ainsi que la répartition constitutionnelle des responsabilités entre le gouvernement et le parlement. De nombreux parlements disposent de pouvoirs limités pour amender le budget. Notamment, certains pays comme la France et la plupart des pays à législation d'inspiration napoléonienne peuvent amender le projet de budget proposé par le gouvernement à condition qu'ils ne modifient pas la situation budgétaire globale tandis que d'autres ne peuvent que diminuer les dépenses proposées. Dans les pays à système parlementaire, le pouvoir d'amendement est utilisé avec prudence car des modifications importantes apportées au projet de budget du gouvernement pourraient être interprétées comme un vote de défiance envers le gouvernement. Dans de tels systèmes, les gouvernements et les partis de la coalition de la majorité au parlement se concertent avant la publication du projet de budget (*et surtout lorsque cette majorité n'est pas cohérente*). Dans les pays à systèmes présidentiels, le parlement dispose d'un pouvoir illimité pour modifier le projet de budget. Dans de tels systèmes, des conflits « potentiels » existent entre la Présidence et le Congrès aux USA surtout lorsque ces deux institutions sont entre les mains de partis différents<sup>21</sup>.

Les nouvelles lois organiques sur les finances publiques préconisent la présentation des orientations budgétaires au parlement bien avant la présentation du projet de budget<sup>22</sup> pour lui permettre de jouer son rôle (*qui lui revient constitutionnellement*) efficacement dans l'approbation de la politique gouvernementale. De telles pratiques ne diminuent en rien la responsabilité du gouvernement en matière d'élaboration du budget. Seulement, elles permettent au parlement de « conseiller » le gouvernement en émettant des « souhaits stratégiques ». Elles portent essentiellement sur les priorités de l'action gouvernementale, les dépenses agrégées, les allocations intersectorielles, la politique fiscale et le niveau du déficit budgétaire ainsi que l'évolution de la dette publique.

---

<sup>21</sup> D'après une note de l'OCDE intitulée « La relation entre le Parlement et le bureau du budget au cours de la procédure budgétaire » présentée à la 28<sup>ème</sup> réunion annuelle des hauts responsables du budget consultable sur [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/27eeff40153b3839c12572e30042fd28/\\$FILE/JT03230539.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/8d00615172fd2a63c125685d005300b5/27eeff40153b3839c12572e30042fd28/$FILE/JT03230539.PDF) « chaque protagoniste a une influence considérable, le parlement peut refuser d'approuver les priorités établies par le Président alors que ce dernier peut opposer son veto aux crédits octroyés. Ainsi, l'un et l'autre sont fortement incités à participer à des négociations afin d'éviter une confrontation qui risque de causer une interruption des programmes et activités et la désaffection du public ».

<sup>22</sup> Dans le cadre de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, il est préconisé d'organiser au parlement un débat d'orientation budgétaire au titre du budget de l'année n au plus tard le 30 juin de l'année n-1.

**Tableau 3. Résultats des évaluations PEFA concernant l'implication du parlement dans le processus budgétaire pour des pays francophones**

		Bénin	Burkina Faso	Burundi	Congo	Congo (RDC)	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Madagascar	Maroc	Mauritanie	Niger	Togo	Tunisie
<b>PI-27</b>	<b>Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>C+</b>	<b>D+</b>	<b>D</b>	<b>C+</b>	<b>B+</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>D+</b>	<b>A</b>
<i>1</i>	<i>Portée de l'examen par le Parlement</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>A</i>
<i>2</i>	<i>Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>D</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>
<i>3</i>	<i>Adéquation du temps imparti au Parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>D</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>D</i>	<i>A</i>
<i>4</i>	<i>Règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le Parlement</i>	<i>C</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>A</i>
<b>PI-28</b>	<b>Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>NA</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>NA*/</b>	<b>C</b>
<i>1</i>	<i>Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le Parlement (rapports reçus au cours des trois dernières années)</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>NA</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>NA</i>	<i>C</i>
<i>2</i>	<i>Ampleur des audits effectués par le Parlement concernant les principales conclusions</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>N</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>C</i>	<i>NA</i>	<i>C</i>
<i>3</i>	<i>Formulation de recommandations de mesures par le Parlement et suite donnée par l'exécutif</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>N</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>NA</i>	<i>C</i>

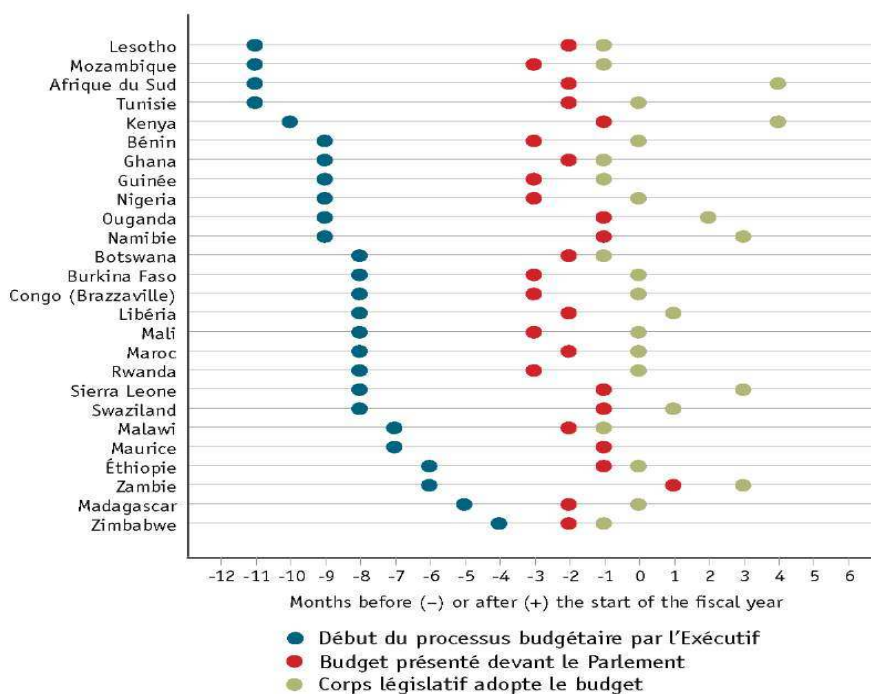
Source. Rapport PEFA de ces pays consultable sur [www.pefa.org](http://www.pefa.org); N/A : Non attribué

## 5.2 Le calendrier d'élaboration du budget

Le calendrier du processus d'élaboration budgétaire représente la durée et la séquence des différentes phases de formulation budgétaire (*y compris la phase de préparation du budget par le gouvernement et celle de son examen par le parlement*). Il reflète en général des facteurs spécifiques à chaque pays comme les rôles respectifs du parlement et du gouvernement dans la procédure budgétaire, le pouvoir relatif du ministère des finances au sein de l'organisation institutionnelle et les capacités administratives.

Le diagramme 2 ci-dessous représente un tracé de points qui compare le début de la phase d'élaboration du budget par le gouvernement, ainsi que le calendrier de sa présentation au Parlement et son adoption. Les pays sont classés, par ordre descendant sur l'axe vertical, en fonction du début du processus d'élaboration par le gouvernement. Le diagramme 2 montre que le processus d'élaboration du budget par le gouvernement dure en moyenne six mois et que son commencement varie entre onze mois (Lesotho, Mozambique, Afrique du Sud et Tunisie) et quatre mois (Zimbabwe) avant le début de l'exercice budgétaire concerné. Il n'existe pas de consensus international sur la durée précise du processus d'élaboration du budget par le gouvernement. Néanmoins, il est nécessaire que les ministères sectoriels aient suffisamment de temps pour effectuer les arbitrages internes nécessaires à l'atteinte des objectifs de leur politique.

**Diagramme 2. Calendrier pour la formulation budgétaire**



Source. (CABRI, 2008, p. 4)

Le délai dont dispose le parlement pour examiner et voter le budget constitue également un facteur d'influence du parlement sur le budget. L'expérience montre que les parlements qui disposent d'un délai réduit pour examiner les projets de budget ne remplissent pas

suffisamment leur mission. C'est pourquoi les normes internationales en matière de transparence budgétaire requièrent qu'un temps suffisant soit accordé au Parlement pour l'examen du projet de budget<sup>23</sup>. Notamment, les meilleures pratiques de l'OCDE<sup>24</sup> pour la transparence budgétaire ont recommandé la présentation du budget au moins trois mois avant le nouvel exercice tandis que le cadre des mesures de performance de la gestion des finances publiques développé par le Secrétariat de PEFA donne aux pays un score élevé si le budget est présenté au moins deux mois avant le commencement de l'année fiscale<sup>25</sup>. Ces standards internationaux de bonne gestion budgétaire requièrent également que le budget soit adopté avant le début de l'exercice concerné. Ces délais sont fixés par la Constitution ou la loi dans de nombreux pays. D'après les données du diagramme 2, huit pays (*Rwanda, Mali, Congo (Brazzaville), Burkina Faso, Nigeria, Guinée, Bénin et Mozambique*) répondent aux normes de l'OCDE qui sont plus exigeantes, 10 pays (*Zimbabwe, Madagascar, Malawi, Maroc, Liberia, Botswana, Ghana, Tunisie, Afrique du Sud et Lesotho*) seulement aux normes PEFA et 8 pays (*Maurice, Ethiopie, Swaziland, Sierra Leone, Ouganda, Nigeria, Kenya et Zambie*) à aucune de ces normes.

Dans les pays bicaméraux, les délais de règlement des différents entre les deux chambres sont précisés au niveau de ces textes. L'encadré 11 illustre le cas de la procédure budgétaire française au Parlement. Il arrive que, même si le calendrier budgétaire est « institutionnalisé », le budget n'est adopté par le Parlement qu'après le début de l'exercice budgétaire, à cause de nombreuses raisons qui peuvent être d'ordre technique et/ou politique. De telles pratiques sont à déconseiller puisqu'elles limitent les pouvoirs du Parlement. Dans de tels cas, le budget entre en exécution avant son adoption. On parle de « budget de réversion ». Dans de nombreux pays, des dispositions constitutionnelles ou législatives autorisent l'exécution d'un budget d'une manière provisoire ou définitive pour « éviter l'éventualité d'une interruption des services publics »<sup>26</sup> si les délais « légaux » d'adoption du budget ne sont pas respectés (*c'est-à-dire, en cas de non adoption du budget par le parlement avant le 1er jour de l'exercice budgétaire concerné*). Le tableau 4 ci-dessous résume certaines situations « autorisées » en cas de non-adoption de la loi des finances dans certains pays africains. Pour certains d'entre eux, le projet de budget entre en vigueur si le budget n'est pas adopté avant l'exercice budgétaire<sup>27</sup>. Pour d'autres, les dépenses reviennent provisoirement au budget du précédent exercice. Pour d'autres encore, le parlement doit voter des mesures provisoires et au Libéria, les dépenses qui n'ont pas été adoptées par le parlement ne peuvent pas être exécutées.

### **Encadré 11. Le calendrier des discussions et du vote du budget par le Parlement français.**

<sup>23</sup> Cf. Manuel de transparence des finances publiques du FMI.

<sup>24</sup> Cf. OCDE : Meilleures pratiques budgétaires en matière de transparence budgétaire consultable sur

<sup>25</sup> Cf. Secrétariat de PEFA, 2005 : IP27.

<sup>26</sup> Cf. Le cadre juridique des systèmes budgétaires, une comparaison internationale, *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 4, n°3*.

<sup>27</sup> La constitution de nombreux francophones permet de mettre en vigueur le projet de budget de l'exécutif si l'adoption n'est pas acquise au début de l'exercice. Cette règle incite fortement le Parlement à faire diligence lors de l'examen du budget mais elle doit être assortie de l'exigence d'une soumission du budget dans les délais. Dans le cas contraire, de telles règles risquent de limiter l'examen législatif et d'éliminer des freins et des contreponds essentiels.



Le projet de loi de finances, y compris rapport et annexes explicatives, doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale (AN) au plus tard le premier mardi du mois d'octobre.

Le Parlement dispose d'un délai total de 70 jours répartis de façon précise entre les deux chambres pour adopter le budget. Ce qui signifie en pratique que le vote final du budget doit intervenir entre le 10 et le 15 décembre :

- l'AN dispose de 40 jours pour examiner et voter le budget en première lecture. Ce délai est impératif : si l'AN ne le respecte pas, le gouvernement peut saisir le Sénat du texte initial, éventuellement modifié par les amendements déjà votés par l'AN et acceptés par lui. Le Sénat devra alors statuer dans un délai de 15 jours. Mais si l'AN a laissé passer le délai de 40 jours, a adopté en première lecture le projet hors délai, et n'a pas été dessaisie par le gouvernement, la procédure n'a pas été constitutionnellement viciée. La transmission d'office au Sénat est une faculté laissée au Gouvernement ; elle ne constitue pas une obligation dès lors que le Sénat peut disposer du délai que lui accorde la Constitution pour statuer en première lecture. Ainsi en a jugé le Conseil Constitutionnel dans sa décision 209 DC du 3 juillet 1986.
- le Sénat dispose en effet normalement d'un délai de 20 jours pour l'examen du texte en première lecture.
- Après l'examen en première lecture commencent les navettes entre les assemblées pour tenter d'avoir un texte identique. La procédure d'urgence selon est alors de droit lorsque le texte n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ; elle peut être mise en œuvre à l'initiative du gouvernement après une seule lecture par chacune des assemblées si les conférences des assemblées ne s'y sont pas opposées. Le Premier ministre demande alors la réunion de la commission mixte paritaire à l'issue de l'examen en première lecture du projet par les deux chambres.
- Si la Commission ne peut arriver à un accord sur un texte commun (ce qui est généralement le cas lorsque les deux chambres ont des majorités politiques différentes), le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'AN et le Sénat, demander à l'AN de statuer définitivement (conformément au droit commun de la procédure législative).

Source : (Bouvier et autres, 2008, p.367-368)

**Tableau 4. Budgets de réversion**

<b>Que font les pays lorsque le budget n'est pas adopté par le parlement avant le début de l'exercice</b>	<b>Pays</b>
Le budget présenté par l'exécutif est adopté	Botswana, Burundi, Comores, Congo (République Démocratique), Madagascar, Maroc, Sierra Leone, Tunisie, Zambie
Le budget présenté par l'exécutif est adopté de manière provisoire, autrement dit pour une durée limitée	Afrique du Sud, Lesotho, Ouganda
Le budget de la dernière année est adopté de manière provisoire, autrement dit pour une durée limitée	Benin, Congo (Brazzaville), Ethiopie, Guinée Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Nigeria, Rwanda, Swaziland, Zimbabwe
D'autres mesures provisoires sont adoptées par le Parlement	Burkina Faso, Ghana, Kenya
Aucune dépense n'est permise sans l'approbation du parlement	Liberia

Source : CABRI (2008) et compilation de l'auteur

### 5.3 La transparence budgétaire

La transparence des finances publiques est définie par « *l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires* »<sup>28</sup>. Elle renforce la responsabilisation et accroît la crédibilité des autorités, ce qui a pour avantages d'inciter un public bien informé à soutenir plus fermement des politiques macroéconomiques saines. Inversement, une gestion non transparente des finances publiques peut être déstabilisatrice et génératrice d'inefficiences et d'iniquités.

Les standards internationaux de bonne gestion des finances publiques (*PEFA, Manuel sur la transparence des finances publiques, Meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire*) requièrent que les gouvernements publient, en temps utile, huit documents fondamentaux qui couvrent les différentes étapes du cycle budgétaire en fournissant des informations pertinentes sur les programmes et résultats budgétaires (*cf. encadré 12*).

#### Encadré 12. Rapports budgétaires

- Le rapport préalable au budget
- Le projet de budget
- Le budget adopté
- Rapports mensuels (ou trimestriels)
- Rapport en milieu d'année
- Rapport en fin d'année
- Rapport préalable à des élections
- Rapport sur le long terme
- Budget des citoyens

*Adopté de « OCDE, 2001, p.8-12 et de « Enquête sur le budget ouvert 2010 »*

- Dans la phase de formulation budgétaire, le gouvernement doit publier deux documents au moins : le **rapport préalable au budget** (*lors du débat d'orientation budgétaire*), qui présente les hypothèses utilisées pour élaborer le budget (notamment en matière de recettes et de dépenses et ainsi que le niveau de dette prévu) et les principales affectations intersectorielles; et le **Projet de budget** détaillé du gouvernement avec les diverses affectations à chaque ministère et organisation. Outre les informations détaillées sur les recettes et les dépenses, le cadre de performance PEFA requiert des éléments d'information obligatoires à intégrer dans les annexes de la loi des finances (*encadré 13*).
- Le **budget adopté** est le document légal qui autorise l'exécutif à mettre en œuvre les mesures politiques qu'il contient. Le budget adopté est diffusé par le pouvoir législatif après adoption du Projet de budget qui lui a été présenté par l'exécutif (*parfois avec des amendements*).

<sup>28</sup> G. Kopits & J. Graig, 1998, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper N° 158

- Le gouvernement doit publier deux documents de revue au cours de l'exécution budgétaire. Tout d'abord, l'exécutif doit publier des **rapports en cours d'année**, mensuels ou semestriels, sur les recettes perçues, les dépenses effectuées et la dette encourue. Deuxièmement, l'exécutif doit publier une **revue de milieu d'année** pour les six premiers mois de l'année budgétaire pour aborder tous les changements d'hypothèses économiques qui affectent les politiques budgétaires adoptées. Il est souhaitable d'accompagner ces rapports périodiques par d'autres donnant l'évolution du service et de l'encours de la dette de l'ensemble du secteur public, y compris les fonds extrabudgétaires et les collectivités décentralisées pour avoir une analyse complète des risques budgétaires de l'Etat (*cf. section 5.8 infra*).
- Après la fin de l'année budgétaire, l'exécutif doit publier un **rapport de fin d'année** résumant la situation financière à la fin de l'exercice budgétaire ; ce rapport inclut une actualisation des progrès réalisés pour atteindre les objectifs politiques du Budget adopté dans nombreux pays.
- L'exécutif doit publier chaque un **rapport sur le long terme** qui a l'objectif d'évaluer la possibilité de mener durablement les politiques actuelles du gouvernement.
- Le contenu des documents budgétaires ayant un caractère technique, l'IBP recommande que les gouvernements publient des versions simplifiées facilement compréhensible et même pour les « *profanes* » en gestion des finances publiques. Ces versions vulgarisées du budget sont appelées **budget des citoyens**. *Tous les documents cités ci-dessus doivent avoir une version simplifiée.*

### **Encadré 13. Informations à inclure dans les annexes obligatoires des lois de finances selon le cadre de performance PEFA**

1. les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change ;
2. le déficit budgétaire, défini selon les normes du manuel des statistiques de finances publiques (MSFP) du FMI, ou toute autre norme internationalement reconnue ;
3. le financement du déficit, y compris la description de la composition prévue ;
4. le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours ;
5. les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours ;
6. l'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget ;
7. le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative, soit le résultat estimé) présenté sous le même format que la proposition de budget ;
8. le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées, y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent ;
9. l'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.

*Source. Manuel PEFA, Indicateur n°6*

En France, par exemple, la LOLF fixe les informations obligatoires à joindre au projet de la loi des finances initiale (cf. encadré 14). Ces obligations sont reprises par de nombreux pays en développement. Toutefois, ces derniers n'arrivent pas à produire (et à publier) ces documents en totalité<sup>29</sup>. Dans ce cas, il convient de mettre en place des programmes de renforcement des capacités des administrations publiques permettant à ces dernières d'élaborer ces rapports et de les publier en temps opportun.

**Encadré 14. France. Obligations d'information budgétaire**

- **Un rapport sur la situation économique, sociale et financière** qui comprend la présentation des hypothèses principales, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année; les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.
- **Le compte rendu détaillé de l'exécution du budget de l'exercice précédent.**
- **Les annexes explicatives**, dont les obligatoires sont :
  - o une évaluation détaillée de l'incidence de tous les prélèvements, classés par catégorie ;
  - o une analyse de l'incidence sur l'évolution des recettes, des dépenses et du solde des changements présentés dans le projet de budget, relativement à l'exercice précédent ;
  - o le détail des ressources, des dépenses courantes et des dépenses en capital ;
  - o une estimation des pertes des recettes dues aux exonérations ;
  - o des rapports de performance annuelle pour chaque programme ;
  - o des précisions sur les comptes spéciaux autorisés par la loi.
- **Les réponses écrites du gouvernement aux questions des parlementaires.** la LOLF précise les délais dans lesquels les questions écrites doivent être adressées au parlement et le date (huit jours francs après la présentation du budget au Parlement) à laquelle les commissions parlementaires doivent recevoir des réponses écrites.
- Un rapport consacré à l'orientation de la politique budgétaire (rapport pré-budgétaire) qui donne au gouvernement un premier aperçu des intentions du gouvernement et qui comporte une analyse de l'évolution économique, sociale et financière (« au regard des engagements européens de la France ») et une évaluation à moyen terme des ressources ainsi que des charges de l'Etat, ces dernières étant ventilées par grandes fonctions.

Source : LOLF et revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire Volume 4 N°3 de l'année 2004.

#### 5.4 L'ancrage de la culture démocratique

La culture démocratique est également un facteur qui a une incidence sur l'efficacité du parlement dans le processus budgétaire. Dès la fin des années 80, la vague de démocratisation politique lancée un peu partout dans les pays en développement et en Europe Centrale est accompagnée par des réformes institutionnelles et juridiques plus étendues, dont le

<sup>29</sup> Pour être considéré comme étant mis à la disposition du public dans l'Enquête sur le budget ouvert, un document doit répondre à deux critères fondamentaux: (i) Il doit être publié dans un délai raisonnable par l'institution ou l'organe responsable de la production du document; et Il doit être disponible à un coût minimal à quiconque souhaite avoir accès à ce document (c'est-à-dire que le gouvernement ne doit pas rendre publics les documents de façon sélective, ou seulement pour certaines personnes ou certains groupes).

renforcement du rôle du parlement dans le processus budgétaire. Le cas du Congrès brésilien (encadré 2 supra) est le montre bien.

L'existence d'une véritable culture démocratique au sein de la population, et particulièrement au niveau des équipes dirigeantes des pays, est un vecteur fondamental qui incite le parlement à contrôler le budget à toutes les étapes du cycle budgétaire (cf. diagramme 1 supra) puisqu'il ne constitue pas une chambre d'enregistrement des actes gouvernementaux, mais il dispose de suffisamment de pouvoir et d'indépendance pour contrôler efficacement l'action gouvernementale. Il est constaté que les parlementaires des pays à régimes « moins démocratiques » manquent souvent « de motivation ou d'incitations (*incentives*) adéquates » pour effectuer le contrôle budgétaire de manière efficace même s'il n'existe pas de contrainte d'ordre juridique tandis que dans les régimes démocratiques, les parlements exercent des responsabilités fondamentales en matière budgétaire inhérentes à leurs fonctions de représentation et à leur mission de contrôle (Santiso, C., 2006). A ce niveau, les contraintes sont liées plus fondamentalement à des dysfonctionnements politiques qui entravent le bon fonctionnement du parlement et entament sa crédibilité. En se basant sur *l'Indice 2008 de la démocratie de l'Economist Intelligence Unit* qui fournit un classement des pays en quatre catégories en fonction de leur niveau de démocratie<sup>30</sup>, l'efficacité du contrôle parlementaire du budget croît en fonction du niveau de perceptibilité de la démocratie, partant d'un niveau faible à un niveau élevé, le niveau faible étant les régimes autoritaires et le niveau élevé les régimes véritablement démocratiques. L'on peut conclure que la culture démocratique est une condition essentielle de l'efficacité du contrôle budgétaire par le parlement, et elle en est souvent le principal vecteur. Un système démocratique est essentiel pour accroître la responsabilité des élites nationales dirigeantes: il repose sur des institutions judicieusement structurées et efficaces rendant l'Etat, dans toutes ses dimensions, efficace, intègre, et transparent. Ainsi, dans un tel système, le gouvernement doit-il être comptable de sa gestion.

## 5.5 Les commissions parlementaires

Comme indiqué dans *l'encadré 1 supra*, les commissions parlementaires permanentes ou spéciales sont des éléments importants du contrôle parlementaire (*notamment budgétaire*). Elles ont pour fonction essentielle la préparation des délibérations de l'ensemble de la chambre parlementaire. De nombreux parlements sont habilités à créer de commissions d'enquête spéciales qui peuvent disposer de la totalité ou d'une partie des pouvoirs suivants : « *convoquer des témoins pour qu'ils témoignent sous serment, exiger ou saisir des documents et ordonner des inspections sur place* » (OCDE, 2005). En général ces commissions d'enquête sont créées par une résolution à la demande d'un groupe parlementaire pour mener des enquêtes assez approfondies sur une durée relativement courte et révéler des faits qui peuvent être embarrassants pour le gouvernement surtout lorsque la majorité parlementaire est différente de la coalition gouvernementale.

---

<sup>30</sup> D'après cet indice, les *démocraties* ont des élections libres et équitables, des institutions publiques qui fonctionnent bien et leurs citoyens peuvent participer librement aux affaires politiques. Les *démocraties imparfaites* se caractérisent par des taux de participation politique plus faibles que dans les démocraties complètes et la culture démocratique y est généralement faible. Les *régimes hybrides* se caractérisent par un manque de participation politique et d'institutions publiques opérationnelles pour être classés comme des démocraties. Enfin, les *régimes autoritaires* n'organisent pas d'élections crédibles et ils présentent des taux de participation politique faibles et des institutions gouvernementales inefficaces.

Les commissions permanentes sont en général spécialisées par secteur d'activités bien définies<sup>31</sup> et sont chargées à la fois de délibérer au sujet de projets de loi et de contrôler les ministères correspondants. Leur nombre et leur rôle sont fixés précisément dans le Règlement intérieur de chaque chambre<sup>32</sup>. On y distingue la Commission des finances<sup>33</sup> qui peut prendre deux formes. Dans la majorité des pays, il s'agit d'une commission permanente qui a l'entière responsabilité des affaires budgétaires, quelques fois avec l'appui des commissions sectorielles<sup>34</sup>. Dans d'autres, les compétences budgétaires sont réparties entre deux commissions permanentes. La première examine le projet de loi de finances et les rapports en cours d'année. L'autre est la Commission des comptes publics, qui ne participe pas aux délibérations sur le projet de loi de finances mais a pour mission d'examiner les rapports de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC). La Commission des comptes publics est souvent organisée et fonctionne d'une manière différente des autres commissions permanentes. Elle est souvent présidée par un membre de l'opposition. Il convient de préciser que les réformes récentes augurent une nouvelle ère dans laquelle même les commissions budgétaires uniques sont présidées par un membre influent de l'opposition qui a des compétences avérées en matière des finances et d'économie. On peut citer le cas de la France depuis 2007. Au *Seimas* lituanien un représentant de l'opposition est élu président ou vice-président de la Commission du budget et des finances, de même que pour la Commission des comptes publics dans les parlements de type Westminster. De tels aménagements institutionnels tendent à renforcer l'indépendance du parlement, et donc le contrôle parlementaire.

Les commissions parlementaires constituent un organe essentiel du système budgétaire et financier. C'est en leur sein que se déroule l'essentiel du débat budgétaire caractérisé par des discussions détaillées et plus techniques, plutôt que dans les assemblées plénières dont le débat est souvent guidé par les démarches de l'auditoire et des intentions purement politiques. Elles ont le devoir d'éclairer le choix des politiques et de faciliter l'accès de citoyens à l'information (*Bouhadana, I., 2004*). Il est montré que le rôle du parlement reste faible lorsque les travaux budgétaires en commissions ne se déroulent pas bien correctement et que l'essentiel du débat passe en session plénière (*Wehner, J., 2003*). C'est pourquoi plusieurs parlements donnent une importance à l'intervention des commissions dans le processus budgétaire. Cependant, dans de nombreux pays (particulièrement africains), « les commissions ne sont pas très actives car, même si elles sont prévues par dans les textes, leur fonctionnement effectif est lourdement entravé par des moyens financiers et humains nettement insuffisants, voire inexistant » (*Bouvier, M. et ali., 2004*).

---

<sup>31</sup> Elles peuvent aussi contrôler plus d'un ministère, et un ministère peut être contrôlé par plusieurs commissions. Il arrive couramment que les commissions permanentes soient chargées à la fois de délibérer au sujet de projets de loi et de contrôler le ministère correspondant.

<sup>32</sup> Pour limiter la prolifération des commissions permanentes qui coûtera cher au budget de l'Etat, certains pays fixent le nombre maximum des commissions permanentes dans la Constitution.

<sup>33</sup> Cette commission est considérée comme la plus importante tenant compte de l'enjeu des finances publiques dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Les partis politiques ouvrent d'intenses confrontations pour choisir son président et décider, en conséquence, la répartition des postes pour les membres de son bureau.

<sup>34</sup> L'expérience montre qu'il est plus difficile de parvenir à respecter une certaine discipline lorsque les compétences en matière budgétaire sont partagées entre les commissions chargées des affaires budgétaires et les commissions sectorielles. Par contre, lorsque le parlement attribue les compétences budgétaires aux commissions chargées du budget, il est aisé de coordonner la cohérence des mesures budgétaires prises par le parlement, ce qui facilite notamment la discipline budgétaire.

## 5.6 Les relations avec les ISC

En dépit de l'existence de plusieurs « modèles » d'ISC classés en fonction de leur degré d'indépendance, de leur structure de gouvernance, de la typologie de contrôle effectué et de l'exercice éventuel de fonctions juridictionnelles (cf. *encadré 7 supra*), les ISC ont pour mission essentielle « *la démocratisation* » du contrôle dont un des piliers est l'assistance du parlement « *pour le contrôle et le suivi de l'exécution des lois des finances et pour l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ». Les réformes constitutionnelles récentes ou en cours dans de nombreux pays introduisent des innovations selon lesquelles les ISC doivent assister les chambres parlementaires dans leur mission de contrôle budgétaire tout en affirmant leur indépendance. D'ailleurs, les principes de l'INTOSAI (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques) considèrent l'accès du parlement aux travaux d'une ISC comme une des conditions essentielles de l'indépendance de celle-ci (cf. *Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques*). Cependant, comme l'indique le guide didactique de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, cette assistance au parlement doit rester compatible avec la nécessaire indépendance de l'ISC (*qui doit être une institution de contrôle indépendante et son programme de travail ne doit pas dépendre uniquement des demandes du Parlement et des obligations qui pèsent sur elle*). Certes le parlement peut demander à l'ISC d'effectuer des enquêtes. Néanmoins, le nombre de ces enquêtes doit être limité et compatible avec les ressources humaines, matérielles et financières dont dispose cette dernière.

Dans de nombreux pays, le contrôle budgétaire des ISC se traduit par l'établissement d'un rapport informant le parlement des conditions de l'exécution budgétaire. Dans les systèmes de tradition britannique, le contrôle budgétaire du parlement repose sur le rapport fourni par le Bureau de l'Auditeur général. Ce dernier reçoit le témoignage de fonctionnaires des départements ministériels et des agences, et établit souvent des recommandations ou des instructions exigeant des actions de suivi. Dans les systèmes où l'ISC n'est pas rattachée au parlement, comme c'est le cas en Allemagne, celle-ci établit des rapports à l'intention du parlement mais qui sont soumis au préalable en conseil des ministres pour examen. Le personnel de l'ISC appuie le parlement et le gouvernement à toutes les discussions sur les comptes budgétaires. Dans les systèmes à tradition napoléonienne, il existe quatre formes possibles de collaboration entre la cour et le parlement: (i) le président de la cour peut, à sa discrétion, transmettre les conclusions de la cour au comité des finances du parlement ; (ii) le parlement peut demander à la cour d'effectuer un contrôle dans un domaine bien ; (iii) le rapport annuel de la cour, présenté au parlement et soumis au gouvernement, traite de la concordance légale entre les comptes généraux du ministère des finances et ceux du Trésor et (iv) la cour prépare un rapport annuel à l'intention du parlement sur l'utilisation des ressources mises à disposition par la loi de finances de l'année précédente dans un document séparé.

## 5.7 L'influence des partis politiques

Les partis politiques revêtent une importance particulière pour le fonctionnement des parlements dans une démocratie surtout que l'essentiel du travail parlementaire, qu'il soit législatif ou de contrôle, ou les deux à la fois, s'effectue dans les commissions<sup>35</sup> (Beetham,

---

<sup>35</sup> Dans presque tous les parlements, la bataille politique est de composer les commissions au prorata des sièges détenus par les formations politiques. Un certain nombre de parlements réservent la présidence de commissions particulières à un membre de l'opposition ou d'un parti de la minorité pour préserver la crédibilité du travail

D., 2006). En effet, les parlementaires de même parti politique (ou obédience politique) s'organisent en groupes parlementaires en vue de promouvoir une tendance politique et de préciser des choix électoraux, mais aussi de garantir que ces choix soient pris en compte dans le travail parlementaire et dans le débat public. Ceci est particulièrement vrai dans la politique budgétaire, le budget étant l'instrument de mise en œuvre des politiques. C'est pourquoi chaque parlementaire se prononce souvent en faveur du gouvernement ou contre selon les consignes fournis par l'état-major de son parti. Les parlementaires restent « fidèles » le plus souvent à la discipline du parti, même si ce choix ne reflète pas leurs préférences dans les systèmes électoraux où « *le succès électoral dépend étroitement de l'appartenance à un parti, notamment lorsque la direction du parti a une voix prépondérante dans le choix des candidats et lorsque les électeurs choisissent essentiellement ou exclusivement en fonction du parti qu'ils préfèrent* » (Wehner, J. & B. Winnie, 2003). Dans de tels cas, le gouvernement est incité à se mettre d'accord avec les partis présents au parlement pour bénéficier de leur adhésion.

Dans la pratique, les groupes parlementaires s'organisent au début de la législature. C'est dans ces groupes que normalement se reflètent les positions des partis politiques. Dans les systèmes parlementaires, les groupes de la majorité parlementaire soutiennent le gouvernement. Lorsque la majorité est stable, les résultats de vote sont prévisibles. Dans le cas où la majorité est fragile, c'est-à-dire composée par plusieurs partis, le gouvernement doit négocier et faire des concessions avec chaque chef de file. Il n'est pas rare de voir un parti politique de la majorité parlementaire basculer à l'opposition surtout lorsque ses aspirations ne sont pas prises en compte dans la politique budgétaire du gouvernement. Sinon, la proposition originale du budget subirait d'importants changements pour tenir compte des aspirations de chaque groupe parlementaire de la coalition de la majorité parlementaire. Pratiquement, les négociations entre le gouvernement et ces différents partenaires ont lieu avant la présentation du budget au parlement pour pouvoir respecter les contraintes juridiques liés à l'examen et au vote du budget au parlement.

Dans les systèmes présidentiels, la proposition budgétaire du gouvernement subirait d'importantes modifications lorsque la majorité parlementaire n'apportait pas son soutien au gouvernement. Dans ce cas, le président doit faire d'importantes concessions avec son opposition. Lorsque la majorité parlementaire soutient le président, le parlement entérine le projet du gouvernement même si le cadre juridique lui donne un pouvoir élargi d'amendements budgétaires. Il convient préciser que, dans ces deux systèmes, les mouvements associatifs de la société civile, par exemple les associations de la défense des droits de l'homme ou de l'environnement ainsi que les syndicats, ont tendance à négocier avec les partis présents au parlement pour peser sur les lois, notamment les lois des finances.

## **5.8 La structure budgétaire et les dépenses indirectes**

En vertu des principes d'unité et d'universalité budgétaires, les dépenses et recettes de l'Etat doivent être présentées dans un document unique (budget général de l'Etat) pour favoriser, entre autres, un contrôle accru des parlementaires. Elles doivent également couvrir l'ensemble des opérations financières de l'Etat. Or, en pratique, ces principes connaissent de nombreuses exceptions qui ne sont pas sans réduire les capacités du parlement à effectuer le contrôle budgétaire qui lui revient « *constitutionnellement* ». Dans plusieurs pays africains, il existe une « double procédure budgétaire » (selon laquelle le budget d'investissement et le

---

parlementaire. L'Assemblée nationale française accorde à l'opposition le droit de désigner le président ou le rapporteur de n'importe quelle commission d'enquête ou mission d'information.



budget de fonctionnement sont préparés d'une manière séparée et ne sont pas présentées de manière identique) L'Etat peut aussi mettre en œuvre des politiques publiques à travers plusieurs activités n'ayant été prises en compte dans le budget: Il s'agit particulièrement des fonds extrabudgétaires, des garanties consenties par l'Etat à l'issue des contrats de partenariats public-privé ou à des prêteurs en cas de défaillance du débiteur, des activités quasi budgétaires et des dépenses fiscales. Certes, ces activités peuvent contribuer à améliorer la performance dans la réalisation des services publics. Toutefois, elles peuvent contribuer à contourner les réglementations existantes (Tommasi, 2010, p. 34) et par conséquent, à entraver le bon fonctionnement du budget et le contrôle parlementaire. Elles constituent ainsi des risques potentiels pour la gestion des finances publiques, notamment lorsque toutes les activités du secteur public ne sont pas examinées ensemble<sup>36</sup>. Cette section présente succinctement la double budgétisation et ses conséquences avant d'aborder les dépenses indirectes.

### **5.8.1 La double budgétisation**

---

La double structure budgétaire (budget de fonctionnement et budget de développement) complique l'affectation des ressources aux priorités des politiques. Il est fréquent qu'un gouvernement finance des infrastructures sans prendre en considération leurs besoins à moyen terme de maintenance et de fonctionnement. Ce qui expliquerait la situation actuelle de délabrement de certaines infrastructures publiques, de nombreuses écoles sans instituteurs, des dispensaires sans infirmiers,...

Dans plusieurs pays en développement, les budgets de développement sont fixés par les programmes d'investissement public (PIP) qui sont des documents à part. Ils sont généralement gérés à partir des projets autonomes. L'objectif des PIP est d'améliorer la gestion stratégique et opérationnelle des projets d'investissement, mais surtout de canaliser les financements extérieurs. Qu'il s'agisse de la préparation du budget ou de son exécution, les unités de projet sont plus en liaison avec les bailleurs ou avec la DIP (Direction des Investissements Publics) du ministère des Finances ou du ministère du Plan qu'avec les responsables budgétaires du ministère. Souvent les unités de projet rendent compte à une direction technique de tutelle, mais il n'y a pas de centralisation systématique des informations à des fins de suivi budgétaire ou de responsabilisation devant les organes de contrôle nationaux (dont les ISC et les parlements nationaux). Cette pratique est peut-être la principale cause de l'intégration inadéquate des plans, des politiques et des budgets et de la mauvaise performance budgétaire qui a pour conséquence un relâchement de la discipline budgétaire et de la gestion financière.

### **5.8.2 Les fonds extrabudgétaires**

---

Presque tous les pays disposent des cadres spéciaux permettant de mettre en œuvre les dépenses publiques et outrepassant les procédures budgétaires normales. Ces mécanismes sont souvent appelés « fonds extrabudgétaires ». En général, ils sont créés par une loi qui en établit l'objet, le mode de financement et de gestion ainsi que d'autres caractéristiques (cf. encadré 15).

---

<sup>36</sup> Cela entrave la transparence des finances publiques, la redevabilité à l'égard du parlement et l'efficacité de l'allocation des ressources entre les différentes priorités.

## Encadré 15. Principales caractéristiques des fonds extrabudgétaires

### Principaux objectifs

- **Les fonds spéciaux.** Ils sont établis pour des buts spécifiques et sont financés à partir des taxes spéciales ou autres revenus affectés fixés généralement par la loi. Dans cette catégorie peuvent être classés, par exemple, les fonds de la sécurité sociale, les fonds routiers,...
- **Les fonds de développement.** Ils sont établis pour les programmes ou projets de développement. En général, ils sont alimentés à partir de l'aide étrangère. Quelques fois, des ressources internes (par exemple, recettes de la privatisation) peuvent y contribuer. Sont généralement classés dans cette catégorie les « fonds communs » utilisés pour les approches sectorielles (SWAP).
- **Les fonds de réserve.** Ils sont créés pour permettre à l'Etat de faire face à des situations réellement imprévisibles (*risques budgétaires éventuels tels que défaut de garantie et sinistres*).
- **Les fonds de stabilisation.** Ils servent à réduire l'impact de la volatilité de certaines recettes sur le budget de l'Etat ou l'économie d'une manière générale. Par exemple, les pays exportateurs des ressources naturelles peuvent créer des fonds qui seront alimentés lorsque les cours sont élevés et décaissés lorsque les cours sont bas.
- **Fonds de « sauvegarde ».** Les économies riches en ressources naturelles cherchent à créer des « fonds pour les générations futures » qui sont créditées par les recettes prélevées à partir de ces ressources. Cette bonne pratique est, dans la plupart des cas, une des conditionnalités des bailleurs des fonds pour le soutien des programmes économiques et financiers. Dans les pays riches en ressources naturelles.
- **Les fonds de contrepartie.** Les recettes liées à la conversion des ressources de l'aide étrangère et dont l'utilisation prend en compte les exigences des donateurs concernés.
- **Les fonds particuliers, y compris les fonds « noirs ».** Dotations globales mises à la disposition des membres des gouvernements ou chefs d'institutions pour faire face généralement à certaines dépenses liées à leur fonction.
- **Les fonds secrets ou classés-** à l'usage du président et / ou des forces de sécurité

### Sources de financement

- Recettes affectées.
- Transferts du budget général.
- Redevances des usagers.
- Produits de la vente des actifs financiers et non financiers, y compris les recettes des privatisations.
- Produits des biens et services.
- Emprunts.
- Dons.

### Dispositif institutionnel

- Fonds gérés centralement par le ministère en charge des finances.
- Fonds gérés par les ministères sectoriels.
- Fonds gérés par des agences autonomes.

Source. Compilation de l'auteur et Allen & Radev (2006)

Le manuel de statistiques des finances publiques 2001 du FMI définit *les fonds extrabudgétaires* de la manière suivante : « ...des entités d'administration publique bénéficiant d'un statut juridique distinct et d'une large autonomie; elles peuvent notamment être libres de déterminer le volume et la composition de leurs dépenses, et disposer d'une source directe de revenu sous forme d'impôts affectés. Ces entités administratives sont souvent chargées d'exercer des fonctions particulières, comme la construction de routes, ou la production de services non marchands de santé ou d'éducation. Il faut les traiter comme des unités institutionnelles distinctes si elles tiennent une comptabilité complète, possèdent des biens ou des actifs en leur nom propre, sont engagées dans des activités non marchandes pour lesquelles elles sont redevables en droit, et peuvent contracter des dettes et conclure des contrats.»<sup>37</sup>. Ils peuvent concerner de nombreuses transactions « administratives » financées en tout ou en partie par des transferts du budget général, des recettes affectées, des redevances ou l'aide étrangère. Dans la plupart des cas, ils sont gérés de manière autonome par rapport à la gestion classique des administrations publiques, détiennent actifs et des passifs propres et effectuent des opérations financières pour leur propre compte<sup>38</sup>. Ainsi peuvent être considérés comme fonds extrabudgétaires, par exemple, les administrations de sécurité sociale dans les pays développés, les fonds d'entretien routier ou les projets sur financement extérieur dans les pays en développement.

Ces fonds sont en général des organismes publics dotés de la personnalité morale et assurant une mission de service public. Leurs comptes ne sont pas intégrés dans la loi de finances car ils disposent de leurs budgets propres. Cependant, ils peuvent recevoir des subventions de la part de l'État. Seuls ces subventions et les versements des taxes ou impôts à l'Etat apparaissent dans le budget. Bien que leurs missions puissent être identiques avec celles des administrations, ces structures constituent une forme de « décentralisation » fonctionnelle. En effet, l'Etat n'assure pas directement la gestion du service public (à partir de ses administrations « classiques »), mais par d'autres personnes de droit public ou privé. On ne dispose pas d'une définition unique de ce qui constitue un budget autonome. L'encadré 16 présente quelques exemples d'unités d'administration centrale ayant un budget autonome.

En France, par exemple, le budget 2009 identifie 655 organismes répondant aux critères de budget autonome<sup>39</sup> et ayant pour objectif de « *donner une souplesse de gestion nécessaire à la mise en œuvre de certaines politiques publiques*<sup>40</sup> ». Les statuts de ces structures varient énormément: agences ; établissements publics administratifs (EPA) ; établissements publics commerciaux (EPIC) ; groupements d'intérêt public (GIP), associations... Ces entités sont en général créées par une loi d'initiative gouvernementale et qui « fixe l'objet, les modes de financement et gestion et d'autres caractéristiques ». Ainsi ces entités bénéficient-elles d'une autonomie de gestion vis-à-vis de leur tutelle. Ces structures peuvent employer du personnel relevant du droit public comme du droit privé.

---

<sup>37</sup> Cf. Manuel des statistiques des finances publiques 2001 du FMI, paragraphe 2.24.

<sup>38</sup> Cf. Manuel des statistiques des finances publiques 2001 du FMI, paragraphe 2.21.

<sup>39</sup> Le rapport de septembre 2005 de MM. Alain Lambert et Didier Migaud a fixé trois critères pour qualifier un organisme d'opérateur de l'Etat : activité de service public, financement majoritaire et contrôle direct par l'Etat. Cette définition s'approche de celle d'un budget autonome.

<sup>40</sup> Voir Article de Michel Bouvard intitulé « la nécessaire intégration des opérateurs de l'Etat dans la démarche de performance de la LOLF » paru dans RFFP n°105.

### **Encadré 16. Exemples d'administration indépendante dans plusieurs pays de l'OCDE**

- Au Royaume-Uni, il existe à l'heure actuelle 131 agences exécutives employant plus des trois quarts de la fonction publique. Toutes les agences exécutives ont été créées dans les 15 dernières années. En outre, il y avait en mars 2000, 1035 organismes publics non ministériels dont les effectifs dépassaient 115 000 personnes et les dépenses annuels s'élevaient à environ 24 milliards de livres sterling.
- En Espagne, les dépenses des entités administratives (y compris celles qui fournissent des biens et services dans le cadre d'une activité commerciale, sans être des entreprises d'Etat) représentent plus de 51% du budget ; toutefois, la majeure partie de ces dépenses va à l'administration de la sécurité sociale.
- La Suède compte environ 300 agences centrales et un faible pourcentage seulement de fonctionnaires est employé dans les ministères proprement dits.
- En France, il existe environ 1300 établissements publics nationaux et on estime que les collectivités locales ont créé 50000 établissements publics.
- En Nouvelle-Zélande, 79 entités de la Couronne ont été créées (sans tenir compte des établissements scolaires et d'enseignement supérieur, des commissions de chasse et de pêche et des conseils de réserve) ; elles emploient quelque 80% des agents du secteur public et représentent 58% des dépenses de la Couronne.
- En Allemagne, 6% seulement des agents publics fédéraux sont employés directement dans des ministères fédéraux ; 22% le sont dans les agences fédérales et 40% appartiennent au personnel civil de la défense.
- Aux Pays-Bas, les agences représentent quelque 30% de la fonction publique et, selon les estimations, le chiffre devrait être de 80% en 2004. Il faut y ajouter 339 organismes administratifs autonomes (ZBO).

Source : OCDE (2005). & OCDE (2002).

### **5.8.3 Les activités quasi budgétaires**

Des organismes publics, tels que les banques et les entreprises publiques, participent à la réalisation des objectifs de politique publique (*d'ailleurs, c'est leur raison d'être*) sans toutefois figurer explicitement dans le budget (*FMI, 2006, p.18*). Leurs activités peuvent prendre de formes diverses (*cf. encadré 18*). Par exemple, un établissement public peut effectuer des transactions spécifiques en application d'une mesure gouvernementale, comme l'octroi à certains agents économiques des crédits à taux bonifiés: c'est le cas actuellement pour plusieurs pays développés qui voudraient soutenir les secteurs touchés par la crise économique et financière. Aussi, d'habitude, les banques de développement des pays en développement ouvrent-elles des lignes de crédits spécialement pour les secteurs économiques jugés prioritaires par les gouvernements. Plus généralement, une société publique peut exécuter des activités quasi-budgétaires en acquérant des biens intermédiaires, en achetant ces biens à des prix supérieurs à ceux du marché ou en vendant une large part de sa production en dessous des prix du marché. Les sociétés productrices et distributrices d'énergie illustrent ce cas dans les pays développés comme ceux en voie de développement. De même, les caisses stabilisatrices et les sociétés d'importation des denrées de première nécessité sont créées dans les pays en développement pour assurer la distribution de ces

produits, mais et surtout à des coûts socialement acceptables par la population (*le prix de vente de ces produits est souvent inférieur au prix de revient*).

### **Encadré 18. Types d'activités quasi budgétaires**

#### **Opérations liées au système financier**

- Prêts bonifiés
- Réserves obligatoires sous-rémunérées
- Plafonnement du crédit
- Opérations de sauvetage

#### **Opérations liées aux régimes de change et de commerce**

- Taux de change multiples
- Dépôts préalables à l'importation
- Dépôts sur les achats d'actifs étrangers
- Garanties de change
- Subvention de l'assurance sur le risque de change
- Barrières non tarifaires

#### **Opérations liées au secteur des entreprises commerciales**

- Tarifs inférieurs aux prix du marché
- Prestation de services non commerciaux (par exemple, services sociaux)
- Détermination des prix en fonction des objectifs de recettes budgétaires
- Prix versés aux fournisseurs supérieurs aux prix du marché

*Source.* FMI, 2007,

## **5.8.4 Les garanties**

Outre les engagements formels, les gouvernements ont à faire à d'autres risques financiers dont les plus importants sont les passifs éventuels<sup>41</sup>. Ces passifs naissent de plusieurs manières, et même en l'absence des contrats à cet effet. L'intégration internationale de marchés financiers marche avec un rythme très accéléré et d'une manière volatile. Les gouvernements sont de plus en plus enclins à l'intervenir pour supporter les dérives du système financier. Egalement, les privatisations des entreprises publiques et l'association du secteur privé dans la fourniture de service public exigent de la part de l'Etat de fournir une certaine caution au partenaire privé contre certains risques en cas de retournement de la « conjoncture ». L'Etat peut fournir aussi des garanties pour des prêts consentis aux autres échelons de l'administration et/ou aux entreprises publiques. Ainsi les passifs éventuels sont des garanties explicites ou implicites, « y compris les engagements sanctionnés par une loi en vertu desquels l'Etat est tenu d'assurer un certain niveau de soutien financier ». Des exemples de tels engagements sont décrits dans l'encadré 17. Les passifs explicites peuvent être des

<sup>41</sup> Définition tirée du Manuel sur la transparence des finances publiques: Les passifs éventuels sont « *des obligations qu'une entité a contractées, mais dont le règlement et le montant dépendent de la matérialisation d'une éventualité précise. Ces éléments ne sont pas encore et ne seront peut être jamais des passifs si cette éventualité ne se concrétise pas* ».

engagements « légalement » obligatoires et prévisibles. Cette catégorie inclut des programmes des dépenses budgétisées telles que les marchés pluriannuels, les salaires des agents de l'administration, les pensions, les obligations de la dette. Ils peuvent également être « éventuels ». Ces passifs deviennent à la suite d'un événement qui peut ou ne peut pas se produire. Cette catégorie inclut, par exemple, des garanties de l'état pour emprunts contractés par les entités en dehors du gouvernement central (collectivités locales, entreprises publiques,...) et programmes d'assurance publique (récoltes, inondations, cyclones). Les passifs implicites représentent des obligations non contractuelles des administrations publiques. Il s'agit, par exemple, des dépenses liées à la maintenance des infrastructures publiques ou à la restructuration du secteur financier. Ces passifs éventuels posent d'énormes problèmes pour une bonne gestion des finances publiques. Ils sont souvent à l'origine d'un déficit public « caché ».

### **Encadré 17. Les passifs éventuels**

#### *Passifs explicites*

- Garanties des dépôts dans les banques commerciales et autres garanties de bilan
- Programmes d'assurance publique (récoltes, inondations)
- Garanties de prêts (pour les autres échelons de l'administration publique et les sociétés publiques)
- Garanties de taux de change
- Garanties de demande/recettes offertes dans le cadre des contrats en partenariat public-privé
- Programmes de dépenses sociales sous-financés
- Capital non appelé et autres obligations juridiques possibles
- Garanties émises à l'égard des risques qui sont liés aux responsabilités environnementales.

#### *Passifs implicites*

- Renflouement des systèmes bancaires
- Couverture de la dette des entités privatisées
- Pertes au titre des investissements des régimes de retraite, des fonds pour l'emploi et des régimes de sécurité sociale non garantis
- Remise en état de l'environnement et aide à la suite d'une catastrophe
- Dettes des administrations publiques infranationales.

Source: FMI, 2007

## **5.8.5 Les dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales peuvent être définies comme des « recettes scarifiées par suite de l'application des dispositions particulières » des codes des impôts et des douanes accordant des avantages fiscaux ou exonérations du régime fiscal « normal ». Ces dépenses fiscales peuvent prendre un certain nombre de formes différentes<sup>42</sup> : exonérations (montants exclus de la base d'imposition), déductions (montants déduits du revenu de référence pour obtenir la

<sup>42</sup> Voir Article de Dirk-Jan Kraan intitulé « Dépenses hors budget et dépenses fiscales » apparu dans la Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 4, N°1, 2004.

base d'imposition), crédits d'impôts (montants déduits de l'impôt dû), réduction des taux (taux d'imposition réduit appliqué à une catégorie de contribuables ou de transactions imposables) et report d'impôt (allègement sous forme de délai de paiement sans amendes ou pénalités). Elles visent des catégories particulières des personnes morales ou physiques ou certains profils de dépenses pour atteindre des objectifs de politique publique. Il convient de rappeler Un objectif (par exemple, assistance financière aux familles) peut être réalisé à travers une dépense directe ou à travers une renonciation de l'impôt ou exemptions. En principe, dépenser un montant donné est exactement équivalent à réduire l'impôt sur le bénéficiaire par le même montant. Dans la pratique, les dépenses fiscales et dépenses directes sont maniées séparément.

Les dépenses fiscales sont accordées en général à travers les codes des impôts, des douanes ou des investissements. Dans certains pays, ces dépenses sont présentées avec le projet de budget (*cf. encadré 18*). Mais, dans la plupart des pays, elles ne sont pas soumises à un contrôle interne aussi rigoureux que les dépenses directes. Par conséquent, les dépenses fiscales sont souvent une façon facile et moins transparente d'accorder des privilèges « spéciaux » à certaines catégories de dépenses ou acteurs économiques. Dans certains cas, les bénéficiaires et les objectifs sont clairement identifiés. Mais, dans la plupart ils le sont moins. En conséquence, les dépenses fiscales peuvent produire souvent des résultats qui sont complètement différents des objectifs énoncés. Par exemple, les familles à revenu élevé peuvent tirer avantage d'une mesure d'allègement fiscal plus que les familles plus nécessiteuses. C'est par exemple le cas d'une baisse de la TVA (*Taxe sur la Valeur Ajoutée*) sur la consommation ou la réduction des taxes d'importation. Ainsi, les dépenses fiscales créent des échappatoires dans le système fiscal qui sont difficiles à contrôler et causent par conséquent une perte de recettes à l'Etat. Ces dérogations représentent un enjeu budgétaire important.

## **Encadré 18. Maroc : Plan du rapport des dépenses fiscales 2008 annexé au projet de loi des finances 2009.**

Introduction

Chapitre I : Présentation globale des dérogations fiscales

- Section 1 : Ventilation des dérogations par type d'impôt
- Section 2 : Ventilation des dérogations selon le secteur d'activité
- Section 3 : Ventilation des mesures dérogatoires selon leur vocation économique, sociale ou culturelle
- Section 4 : Ventilation des dérogations selon l'objectif
- Section 5 : Ventilation des dérogations selon le bénéficiaire

Chapitre II : Présentation de la matrice des mesures évaluées

- Section 1 : Dépenses fiscales relatives à la Taxe sur la Valeur Ajoutée
- Section 2 : Dépenses fiscales relatives à l'Impôt sur les Sociétés
- Section 3 : Dépenses fiscales relatives à l'Impôt sur le Revenu
- Section 4 : Dépenses fiscales relatives aux Droits d'Enregistrement, Timbre, Taxe sur les Contrats d'Assurance et Taxe Spéciale sur les Véhicules Automobiles
- Section 5 : Dépenses fiscales relatives aux Taxes Intérieures de Consommation
- Section 6 : Dépenses fiscales relatives aux Droits d'Importation

Chapitre III : Présentation synthétique des dépenses fiscales

- Section 1 : Dépenses fiscales par type d'impôt
- Section 2 : Dépenses fiscales par secteur
  - A- L'immobilier
  - B- L'agriculture et la pêche
  - C- L'électricité et le gaz
  - D- La sécurité et la prévoyance sociale
  - E- Les industries alimentaires
  - F- Le transport
  - G- Le tourisme
- Section 3 : Dépenses fiscales par objectif
- Section 4 : Dépenses fiscales par bénéficiaire
- Section 5 : Evaluation des dépenses fiscales spécifiques
  - A- Evaluation des dépenses fiscales relatives à la T.V.A
  - B- Evaluation des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu
  - C- Evaluation des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur les sociétés

Annexe I : Méthodologie

Annexe II: Tables des mesures dérogatoires

*Source : Ministère de l'économie et des Finances et de la privatisation du Maroc, annexe à la loi de finances 2009*

## **5.9 L'autonomie parlementaire**

L'autonomie du parlement est définie, selon un rapport de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements (ASGP) paru en 1998, comme « *d'une part, la non-dépendance et la non-subordination des Assemblées à l'exécutif, et, de l'autre, la possibilité de voir l'Assemblée se libérer, au moins partiellement, des lois ordinaires pour suivre son propre* »



règlement» (Beetham, 2006, p.126). Elle est définie également comme une caractéristique fondamentale d'un parlement moderne contribuant au renforcement de la démocratie (cf. tableau 1 supra) et à l'amélioration du contrôle parlementaire, notamment dans le domaine budgétaire. Dans la pratique, cette notion d'autonomie parlementaire se caractérise au moins par la combinaison des dispositions suivantes<sup>43</sup> : un personnel suffisamment qualifié pour apporter une assistance non partisane aux parlementaires, dans tous les domaines d'activité parlementaire, notamment budgétaire; la maîtrise par le parlement de son calendrier de travail et de son budget<sup>44</sup>; l'existence d'une bibliothèque et d'un service de documentation efficaces ainsi que des bureaux à l'usage des parlementaires (y compris ceux de l'opposition) avec leur propre secrétariat et leurs moyens de documentation et d'analyse. De nombreuses études font état d'écarts considérables entre les ressources et les équipements parlementaires des pays développés et ceux des pays en développement. Ce qui pourrait expliquer les décalages entre les niveaux de contrôle, notamment budgétaire, de ces deux groupes de pays. Particulièrement, les parlements qui interviennent efficacement dans le processus budgétaire sont ceux qui disposent de capacités d'analyse budgétaire importantes en interne, dont des bureaux chargés de l'étude du budget en leur sein et dotés d'une expertise hautement qualifiée. Ainsi une loi de 1974 a doté le Congrès des Etats-Unis d'Amérique du *Congressional Budget Office* (CBO) pour soutenir le processus budgétaire du Congrès. Ses missions consistent à : établir des prévisions économiques et budgétaires qui lui sont propres; examiner le projet budgétaire annuel présenté par le président; donner une appréciation sur toutes les mesures financières votées par le Congrès; et établir des rapports. Le CBO dispose d'un personnel hautement qualifié (économistes et experts budgétaires) qui apporte un soutien neutre et indépendant au Congrès.

Tous les parlements africains disposent juridiquement d'un pouvoir de contrôle budgétaire depuis la fin des années 1990 avec l'instauration du multipartisme. Cependant, ce pouvoir n'est pas exercé. *Bouvier et ali* (2004) ont noté que les pouvoirs des parlementaires existent dans les textes, mais sont peu mis en œuvre car les parlements ont peu de ressources (*humaines, matérielles et financières*), et donc, des capacités insuffisantes pour accomplir leur mission. Dans les pays en développement, l'insuffisance des ressources a des répercussions négatives sur l'équilibre du pouvoir avec l'exécutif. Le travail de contrôle parlementaire est moins rigoureux étant donné que les parlementaires doivent s'appuyer, dans ce cas, sur des experts qui leur sont affectés par le gouvernement et qui font d'abord allégeance à ce dernier. Il est alors aisé pour le gouvernement de contourner purement et simplement le parlement pour faire passer son projet de budget ou anéantir le contrôle (*Beetham, 2006, p. 125*). Il ne faut pas oublier que même si les honorables parlementaires sont *hautement instruits* chacun dans son domaine de compétence, ils ne le sont pas forcément dans le domaine de la gestion publique et encore moins dans le domaine budgétaire. Or le contrôle budgétaire exige des capacités solides de compréhension et d'analyse. En conséquence, le contrôle budgétaire effectué n'est pas à la hauteur de l'attente des citoyens. Ainsi le parlement perd-il son autorité et sa crédibilité pour réclamer des ressources supplémentaires sur un budget national limité.

---

<sup>43</sup> L'autonomie parlementaire ne doit pas se transformer en une « autocratie » parlementaire. Les besoins du parlement doivent se limiter dans des proportions supportables par le cadrage macroéconomique tout en laissant au gouvernement une marge de manœuvre importante pour pouvoir réaliser les objectifs de politique publique. Il est possible que des parlementaires, poussés par un sentiment de supériorité, mettent à profit leur exceptionnel pouvoir de coercition pour servir leurs propres fins. Cela décrédibilise leur institution (aux yeux des citoyens électeurs) et ne va pas en faveur du renforcement de la démocratie.

<sup>44</sup> Dans de nombreux pays en développement, c'est le gouvernement qui fixe l'enveloppe budgétaire du parlement, évoquant souvent des mesures de restriction budgétaire imposées par les institutions financières internationales, dont le FMI. De telles situations ne permettent pas au parlement de jouer le rôle qui lui revient constitutionnellement.

## 5.10 Les règles de gestion des autorisations budgétaires

En vertu du principe d'autorité, c'est le parlement qui détient le pouvoir budgétaire. Néanmoins, le gouvernement dispose d'un pouvoir réglementaire de modification du montant des crédits votés ainsi que de leur répartition. Ces modifications ne sont pas sans incidence sur la « suprématie » du parlement dans le processus budgétaire. Ci-dessous sont présentés les dispositifs les utilisés.

**Nature de dotations budgétaires.** La règle du caractère limitatif des crédits exige que le gouvernement exécute son budget dans la limite des crédits votés par ligne budgétaire. Cependant, pour certaines lignes budgétaires en raison de leur nature particulière, le parlement peut autoriser un certain dépassement. Il s'agit des crédits évaluatifs et des crédits provisionnels qui sont précisés annuellement par des annexes de la loi des finances.

**Transferts et virements de crédits.** Il est généralement possible de procéder à des mouvements de crédits entre différentes lignes budgétaires, soit par virement (qui consiste à modifier le titre et le chapitre d'affectation au sein d'un même ministère), soit par transfert (lorsque les ministères changent)<sup>45</sup>. Les règles régissant ces mouvements des crédits sont généralement du ressort de la loi, quel que soit la nomenclature budgétaire retenue (structuration par produits ou par intrants). Cependant, elles ne sont pas identiques dans tous les pays. Dans certains pays, il est souvent interdit d'effectuer des virements entre crédits d'investissement et de fonctionnement (Australie, Danemark, Finlande, Norvège). Dans d'autres, l'accord du Parlement est requis pour les virements entre programmes (Royaume-Uni et Suède, par exemple). D'autres encore, le gouvernement doit simplement informer le parlement. Dans la plupart des pays, ces modifications de crédits s'effectuent dans des limites bien définies. En France, par exemple, au cours d'une même année, le cumul en valeur absolue de virements de crédits doit respecter une limite de 2% des crédits ouverts en loi de finances tant sur le programme d'origine que sur le programme qui reçoit.

**Les décrets d'avance.** Dans nombre de pays, le cadre juridique autorise au gouvernement d'établir « en cas d'urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national » d'ouvrir des crédits supplémentaires sur des lignes budgétaires sans affecter l'équilibre budgétaire global grâce à une annulation de crédits ou à la constatation de recettes supplémentaires. Même si souvent, le décret d'avance est soumis à l'avis des commissions, il n'est pas sans porter atteinte à l'autorité du parlement.

**Reports ou annulations de crédits.** Constituant une dérogation au principe de l'annualité budgétaire, les reports de crédits offrent à l'exécutif la possibilité, dans certaines conditions fixées par la loi, la possibilité d'ouvrir au budget suivant, par voie réglementaire, tout ou partie des crédits non consommés à la fin de l'exercice budgétaire au titre duquel ils ont été ouverts. Contrairement aux reports ou aux décrets d'avances qui ont effet d'accroître le montant des crédits, l'exécutif annuler bloquer ou annuler certaines dépenses pour prévenir la détérioration de l'équilibre défini par la loi des finances, notamment lorsque le solde prévisionnel du budget est plus dégradé que celui prévu quelle soit sa cause. Cependant, l'exécutif n'a pas le droit d'annuler ou de limiter les dépenses qui sont reconnues de nature obligatoire par une législation distincte du budget annuel. Dans plusieurs cas, les actes d'annulation ou de reports de crédits sont soumis à une obligation d'information aux commissions des finances du parlement préalablement à sa publication au journal officiel.

---

<sup>45</sup> Ces appellations diffèrent d'un pays à l'autre.

## 5.11 Autres facteurs

D'autres facteurs jouent, à titre temporaire ou permanent, un rôle sur l'équilibre des pouvoirs entre le parlement et l'exécutif en matière budgétaire:

- ***L'état de droit et la séparation des pouvoirs.*** Dans certains pays de nombreux parlementaires ne connaissent ni leur droit ni leur devoir. Il est vrai que de nombreux pays en développement ont fait des progrès considérables en matière de consolidation démocratique par l'organisation d'élections multipartites. Cependant, il existe un certain nombre de défis importants dont la monétisation des élections qui a souvent pour conséquence de porter atteinte au processus démocratique ou de saper la confiance du public en l'intégrité des élus, l'intimidation politique envers les agents de la fonction publique ou des opérateurs économiques qui voudraient soumettre des offres pour les marchés publics, le détournement des scrutins en faveur des candidats proches des gouvernements, les habitudes de vote ethno-régional, la pression sur les politiciens de récompenser les partisans après les élections. Cela n'incite pas les électeurs à «*miser*» sur les candidats capables de défendre leurs. Autrement dit, le parlement ne peut être crédible et son contrôle autant que si les citoyens (électeurs) croient fort que leurs choix sont garantis et que l'influence de l'exécutif sur le parlement est très limitée. Dès lors, la démocratie conçue comme un système de contrepouvoirs (*checks and balances*) doit être effective et non pas seulement formelle. L'enracinement d'une culture d'Etat de droit, la séparation des pouvoirs effective et l'instauration d'un climat de confiance entre les institutions publiques et les citoyens offrent un cadre viable pour renforcer le pouvoir parlementaire et par conséquent le contrôle budgétaire par le parlement.
- ***La presse d'investigation et des journalistes spécialisés*** constituent un vecteur essentiel d'approfondissement de la démocratie et d'amélioration de la gouvernance, particulièrement dans la gestion des finances publiques. Ils permettent au grand public de suivre l'élaboration et l'exécution du budget par l'exécutif ainsi que les principales questions soulevées lors des débats budgétaires. Pour mieux jouer ce rôle, les journalistes doivent bénéficier d'une formation leur permettant d'écrire des articles de qualité sur le budget, avoir «*pleinement*» accès au Parlement et à ses commissions ainsi qu'à tous les documents ayant trait au budget. Dans les pays développés, l'exécutif a l'habitude de présenter le projet de budget à la presse avant son dépôt au parlement. Cela n'est pas toujours le cas dans les pays en développement.
- ***La participation civile*** peut jouer un rôle important dans le processus budgétaire. Son rôle peut consister à: (i) influencer les décideurs au moment de définir les priorités; (ii) fournir un feedback approprié sur les décisions budgétaires; (iii) contrôler la réalisation des résultats recherchés au niveau local et au niveau national; (iv) faire rapport de tout soupçon de corruption; et (v) attirer l'attention sur le manque d'efficacité et le gaspillage au niveau local. Dans de nombreux pays, il n'existe pas des mécanismes favorisant la participation des acteurs de la société civile. Egalement, ces acteurs ne disposent pas toujours des compétences nécessaires leur permettant de s'impliquer dans le processus budgétaire.
- ***Les bailleurs de fonds (institutions financières internationales, pays donateurs et autres institutions donatrices)*** contribuent pour beaucoup au processus budgétaire des pays en développement. Ils apportent leur aide sous différentes formes (*aides projets, aides budgétaires sectorielles et globales*) pour appuyer notamment le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et de croissance (CSLP) qui est formulé suivant un processus participatif dans lequel ces partenaires au développement,

notamment le FMI et la Banque mondiale, s'impliquent à la fois avec les parties prenantes au niveau national (gouvernement, société civile, collectivités décentralisées...). En effet, le CSLP constitue la base des opérations de prêts concessionnels et d'allègement de dette du FMI (par le biais de la Facilité de réduction de la pauvreté et de la croissance) et de la Banque mondiale (par le biais de l'Association Internationale de Développement) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), mais également dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)<sup>46</sup>. Les conditions rigoureuses liées au financement de bailleurs limitent souvent le rôle du parlement qui n'a pas autre choix qu'entériner des accords déjà négociés entre ces derniers et le gouvernement.

## 6 Comment renforcer le rôle du parlement dans le processus budgétaire?

Bien que les constitutions de tous les pays consacrent le principe du contrôle budgétaire parlementaire, ce contrôle ne fonctionne pas dans la pratique ou n'a qu'un caractère purement formel, particulièrement dans les pays en développement. Les raisons de cette défaillance sont nombreuses (*cf. section 5*) et illustrent la faiblesse des capacités du Parlement dans la pratique, mais également « *le résultat d'un processus d'ensemble dans lequel le système de décision est totalement centralisé sans que généralement le Parlement soit à un moment ou un autre associé aux choix* » (Bouvier et autres, 2004, p. 230) particulièrement dans les pays africains francophones.

Le renforcement du contrôle budgétaire parlementaire constitue un des piliers pour la consolidation de la démocratie dans les pays en développement. Il devrait comprendre, entre autres, les activités suivantes:

- (i) Mettre à niveau le cadre juridique et institutionnel conformément aux « bonnes normales internationales (*PEFA, OCDE, FMI*) lorsque cela n'est pas encore effectué ;
- (ii) Mettre en place et consolider le système d'information budgétaire et comptable de sorte qu'il puisse permettre de produire et publier sans retard, ni défaillance, l'information budgétaire infra annuelle nécessaire au contrôle parlementaire et le projet de loi de règlement;
- (iii) Généraliser la pratique du débat d'orientation budgétaire pour permettre aux parlements de se prononcer en toute connaissance de cause sur les autorisations budgétaires ;
- (iv) Développer les rôles et les pouvoirs des commissions parlementaires en leur accordant des moyens techniques et des ressources humaines adéquats, en les rendant libres de toute influence du gouvernement, en les permettant de tenir des séances publiques, de pouvoir convoquer ministres et responsables de

---

<sup>46</sup> Cette initiative (née en 2005 sur proposition du G8) vise l'annulation intégrale des créances admissibles de trois institutions multilatérales ((Banque mondiale, Banque africaine de développement et FMI) sur les pays à faible revenu qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) menée conjointement par le FMI et la Banque mondiale, afin d'aider ces pays à progresser sur la voie des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies, dont le but essentiel est de réduire de moitié, à l'horizon 2015, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté. Même si l'adhésion à l'initiative est de nature volontaire, le FMI et la Banque mondiale exercent une pression morale sur les autres créanciers pour les encourager à y participer et à assumer pleinement leur part de l'allègement. Il convient de noter qu'en début 2007, la Banque interaméricaine de développement a décidé d'effacer de la même manière ses créances sur cinq PPTE des Amériques

- l'administration et experts, de créer des commissions d'enquêtes, de présenter les rapports issus de ces enquêtes dans des séances publiques, d'accéder aux ISC,...
- (v) Réévaluer le calendrier du processus budgétaire pour donner un délai suffisant au Parlement pour l'examen et l'approbation budgétaires;
  - (vi) Renforcer les capacités d'analyse budgétaire des parlements par la création des véritables services d'analyse budgétaire au sein des parlements avec un personnel compétent et indépendant des services de l'exécutif ;
  - (vii) Améliorer la qualité et la quantité de l'information destinée aux parlementaires en la rendant plus exhaustive et plus en phase avec la réalité
  - (viii) Faire des parlements des destinataires de plein droit des rapports et études réalisés par les organes du contrôle interne a posteriori ainsi que des travaux d'évaluation et des études réalisées à l'initiative des bailleurs de fonds et des institutions de coopération ;
  - (ix) Mettre en œuvre des programmes de formation et de développement des compétences pour les parlementaires (et particulièrement les membres des commissions des finances) et leurs assistants experts en gestion des finances publiques. *L'encadré suivant fournit un programme de formation à adapter à chaque contexte national.*

Aussi est-il nécessaire de reconnaître que le renforcement de l'efficacité parlementaire dans le processus ne saurait se limiter à des aspects « purement » techniques. Il est extrêmement lié au mode de gouvernance qui est, à son tour, profondément marqué par le cadre institutionnel et politique du pays. En conséquence, l'élaboration des plans nationaux de renforcement des capacités des parlements en matière budgétaire est toujours confrontée à des contraintes d'ordre politique et institutionnel dont il convient de tenir compte pour introduire des « réformes viables ». Ces réformes auront plus de chances de réussir lorsqu'elles bénéficient de l'adhésion de la classe politique et de celle de la société civile mais aussi d'un processus transparent et participatif. Comme toute réforme *de grande envergure*, le processus de renforcement des capacités du parlement étant extrêmement complexe et de longue haleine, les avantages escomptés s'obtiennent sur le moyen ou le long terme à travers une politique coordonnée et bien suivie et en tirant au fur et à mesure les leçons de l'expérience.

**Encadré 19. Exemple de programme de formation des parlementaires et des assistants parlementaires**

- Concepts généraux du développement et théorie et pratique des stratégies de développement basées sur les DSRP et les OMD
- Concepts et pratiques des mécanismes de suivi et d'évaluation
- Le parlement et ses fonctions de contrôle
- Rôle et responsabilités de la société civile
- Préparation de rapports
- Comprendre les budgets nationaux : cadre juridique et présentation
- Rôle des parlementaires dans le processus budgétaire
- Budgets nationaux et les objectifs de lutte contre la pauvreté

**7 Annexe. Questions à examiner pour renforcer les pouvoirs du parlement en matière budgétaire** – *Source : Tommasi, D (2010, p. 163) et compilation de l'auteur*

- Quels sont les textes juridiques qui régissent les pouvoirs du parlement en matière budgétaire?
- Quelles sont les commissions parlementaires qui traitent des questions budgétaires? De quels moyens disposent-ils? Quelle est l'autorité qui détermine le budget du parlement?
- Quels pouvoirs le parlement dispose-t-il pour amender le budget? En pratique, est ce que le parlement amende le budget?
- Les réunions des commissions parlementaires sont-elles ouvertes au grand public (organisations de la société civile et aux médias)?
- Le Parlement est-il associé à l'élaboration du budget ? Si oui, de quelle manière?
- A quelle date le projet de budget doit être déposé au bureau du Parlement? Le Parlement dispose suffisamment de pouvoir pour contraindre le gouvernement de déposer le projet de loi des finances à la date requise?
- Penseriez-vous que la documentation requise et fournie par l'exécutif permet le Parlement de voter le budget en connaissance de cause?
- Après la soumission du projet de loi des finances, quelle est la procédure propre à l'examen de ce projet par le parlement? Combien de temps le parlement consacre-t-il à cette tâche?
- Les partis politiques ou leurs membres mènent-ils des discussions ou débattent-ils du budget? Quels rôles les partis politiques de la majorité et de l'opposition jouent-ils dans le processus d'adoption budgétaire?
- En cas de désaccord entre le parlement et l'exécutif, comment le consensus est-il atteint? Existe-t-il une procédure spécifique en cas de désaccord?
- Que se passe-t-il si le budget n'est pas approuvé avant le début de l'année budgétaire? Cette situation s'est-elle déjà produite?
- Comment le parlement suit-il l'exécution du budget au cours de l'année budgétaire?
- Les rapports de l'ISC sont-ils mis à la disposition du parlement? Si oui, dans combien de temps après la clôture de l'exécution budgétaire? Quelle est la nature juridique du texte qui fixe ce délai ?

## Bibliographie

- Allen, Richard & Dimitar Radev, 2006, "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds," OECD Journal on Budgeting Vol. 6, No. 14, pp. 7-36.
- Arthuis, J. (2011), Le point de vue de Jean Arthuis, dans La Revue Française des Finances Publiques, N°113 – Février 2011
- Beetham, D. (2006), Parlement et démocratie au 21ème siècle, Guide de bonnes pratiques, Union interparlementaire
- Blöndal, J.R. (2001), La procédure budgétaire en Suède, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Volume 1, n°1.
- Blöndal, J. R, C. Goretti, et J.K. Kristensen, la budgétisation au Brésil, (2003), OCDE, Revue sur la budgétisation, Volume 3, n°1.
- Bouvier, M., M.C. Esclassan., G. Orosni, I. Bouhadana et W. Billes (2004), La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Direction générale de la Coopération internationale et du développement, Paris.
- Bouvier, M., M.C. Esclassan., J-P. Lassale, (2008), Finances Publiques, 9ème édition, LGDJ, Paris
- Bouhadana, I. (2004), Vers un nouveau rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires, dans « Actes de la 1<sup>ère</sup> Université de printemps des finances publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques » publié sous la direction de Michel Bouvier
- CABRI (2008), Rapport sur les pratiques et procédures budgétaires en Afrique.
- CABRI, AFROSAI, ATAF (2010). Un rapport d'activité sur la bonne gouvernance financière en Afrique d'Afrique, CABRI

- Camby, J.P., (2004), Les finances publiques et la démocratie : quel apport du Conseil Constitutionnel ?, dans « Actes de la 1ère Université de printemps des finances publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques » publié sous la direction de Michel Bouvier
- Dehove M. (2009), Le contrôle externe des finances publiques : la Cour des Comptes et le Parlement à Madagascar, note de cours animé à l'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM)
- Kopits, G. & J. Graig, 1998, Transparency in Government Operations, IMF Occasional Paper N° 158 Fonds Monétaire International (2001). Manuel des statistiques de finances publiques du FMI, Washington, D.C., FMI.
- Fonds Monétaire International (2005). Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles. Washington, D.C., FMI.
- Fonds Monétaire International (2006). L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance, Washington, D.C., FMI.
- Fonds Monétaire International (2007a). Code de bonnes pratiques sur la transparence budgétaire. Washington, D.C., FMI.
- Fonds Monétaire International (2007b). Manuel sur la transparence des finances publiques Washington, D.C., FMI.
- France, 2001, Loi Organique sur les Lois des Finances (LOLF)
- Glennerster, R. et Y. Shin, (2008), Does Transparency Pay?, IMF Staff Papers, 55(1), 193-209.
- Hameed, F. (2005), Fiscal transparency and economic outcomes, IMF Working Paper No. 05/225. Washington DC: International Monetary Fund.
- International Budget Partnership (2008), Enquête sur le Budget ouvert 2008
- International Budget Partnership (2010), Enquête sur le Budget ouvert 2010
- INTOSAI (1977), Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, INTOSAI, Vienne.
- Johnson, John K. 2005. "The Role of Parliament in Government." World Bank Institute, Washington, DC.
- Johnson, J.K & R Stapenhurst, 2005, "The Growth of Parliamentary Budget Offices" in SHAH A. Performance accountability and combating corruption, Banque mondiale, Washington D.C.
- Johnson, J. K. & R. Stapenhurst (2008). "Legislative Budget Offices: International Experience. Legislative Oversight and Budgeting : A World Perspective" R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson et L. Von Trapp. Washington, D.C., Banque
- Krafchik, W., 2003 "What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function?" paper presented at the workshop Towards Auditing Effectiveness, Ethiopia May 12-15, 2003
- Krafchik, W. & J. Wehner, the role of the parlement in the budget process, Institute for Democracy in South Africa: Budget Information Service
- Langdon, S., 1999, "Parliament and the Budget Cycle" in Parliamentary Accountability and Good Governance World Bank Institute and the Parliamentary Centre 1999
- Lienert, I., (2005), Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?, IMF, FAD
- Lienert, I. (2010), Role of the Legislature in Budget Processes, FMI, FAD
- Lienert I. & M.-K. Jung (2004), "Le cadre juridique des systèmes budgétaires. Une comparaison internationale", Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, OCDE, volume 4, n° 3,
- Lippman, H and J. Emmert, 1997, "Assisting Legislatures in Developing Countries" USAID Programs and Operations Assessment Report No. 20, Washington, DC October 1997
- Mathis, J. (2011), Gestion et finances publiques en Afrique Francophone, consultable sur <http://jean-mathis.pagesperso-orange.fr/>
- Mendel, T. (2004), Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance, Conclusions of a Commonwealth Parliamentary Association –World Bank Institute Study Group on Access to Information, held in partnership with the Parliament of Ghana, 5-9 July 2004, Banque Mondiale, Washington DC
- Migaud, D. (2011), « Les commissions des finances et la Cour des Comptes » dans la Revue Française des Finances Publiques n° 113 de Février 2011
- OCDE (2001). Les meilleures pratiques de l'OCDE sur la transparence budgétaire. *Revue de l'OCDE*

- sur la gestion budgétaire. Volume 1, n°3.*
- OCDE (2002). Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administrative et établissements publics. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire Volume 2, n°1.*
- OCDE (2005). Moderniser l'Etat, La route à suivre.
- OCDE (2007) La relation entre le parlement et le bureau du budget au cours de la procédure budgétaire, document communiqué à la 28ème réunion de travail des hauts responsables du budget du budget tenue à Istanbul du 31 mai au 1er juin 2007.
- OCDE & Sénat français (2001), Processus budgétaire: vers un nouveau rôle du parlement, les actes du colloque organisé conjointement par l'OCDE et par la Commission des Finances du Sénat français, au Palais du Luxembourg à Paris les 24 et 25 janvier 2001. *consultables sur <http://www.oecd.org/dataoecd/62/33/38115642.pdf>*
- Oliva, E. (2008). Finances Publiques, 2<sup>ème</sup> édition, 2008
- PEFA(2005). Cadre de mesures de performance de la gestion des finances publiques). Washington, D.C., Secrétariat PEFA.
- Philip, L., (2008), Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde, dans *Revue Française des Finances Publiques* n°101, mars 2008
- Santiso, C., 2006, Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement. *Revue française d'administration publique* no 117.
- Sharkey, K., Dreger, T. and Bhatia, S, (2006). The role of legislature in poverty. Experience and future directions, World Bank Institute, Washigton D.C
- Schick, A. (2002). Les assemblées législatives nationales peuvent-elle retrouver une place prépondérante dans la politique budgétaire ?). *Revue budgétaire de l'OCDE*
- Tommasi, D.,2009, Strengthening public expenditure management in developing countries. Sequencing issues, [capacity4dev.ec.europa.eu/strengthening-public-expenditure-management-developin...](http://capacity4dev.ec.europa.eu/strengthening-public-expenditure-management-developin...)
- Tommasi, D., 2010, Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement, /©AFD, [http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/admirercherche/public/Nouvelles%20collections/ASavoirN2\\_Mail.pdf](http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/admirercherche/public/Nouvelles%20collections/ASavoirN2_Mail.pdf)
- UEMOA. Guide didactique de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMO
- UNESCO et Union interparlementaire (2003), Guide de la pratique parlementaire,
- Von Hagen, J. (1992) : Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers No. 96.
- Wehner, J. (2004), Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle, World Bank Institute,
- Wehner, J., (2003), le budget et le parlement : une petite introduction selon la perspective de la société civile, World Bank Institute, Washigton D.C
- Wehner, J. (2006), Assessing the Power of Purse: An Index of Legislative Budget Institutions, *Political Studies*
- Wehner, J. (2007), Budget Reform and Legislative Control in Sweden, *Journal of European Public Policy*
- Wehner, J. and B. Winnie, (2003), Parlement, budget et genre, document conjoint de l'UIP, le PNUD, l'Institut de la Banque mondiale et UNIFEM.
- Yamamoto, H. (2007), Les outils du contrôle parlementaire, Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux, Union Interparlementaire
- Wynne, A. (2011), The General State Inspectorate - Independent or Under the Executive - How Does It Compare with the Court of Accounts in Sub-Saharan Africa?, dans la revue IJGFM, 2011: Volume X, Number consultable sur <http://www.icgfm.org/journal/2011-part7.pdf>

### Sites web utiles

Assemblée Nationale du Burkina Faso: <http://www.an.bf>

Assemblée Nationale Française : <http://www.assemblee-nationale.fr>



Assemblée Nationale du Sénégal : <http://www.assemblee-nationale.sn>  
Assemblée parlementaire de la francophonie : <http://apf.francophonie.org>  
Association parlementaire du Commonwealth : <http://www.cpahq.org>  
AWEPA – Parlementaires européens pour l’Afrique : <http://www.awepa.org>  
CABRI: <http://www.cabri-sbo.org>  
Fonds monétaire International: <http://www.imf.org>  
International Consortium Government Finance Management : <http://www.icgfm.org>  
International Budget Project: <http://www.internationalbudget.org>  
International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI): <http://www.intosai.org>  
Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org>  
National Democratic Institute for International Affairs (Washington)  
<http://www.ndi.org/globalp/gov/governance.asp>  
Organisation pour la Coopération et Développement Economique: <http://www.ocde.org>  
Parliamentary Centre: <http://www.parlcent.ca>  
PEFA : <http://www.pefa.org>  
Union interparlementaire <http://www.ipu.org>  
World Bank Institute Parliamentary Program: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>