



Extrait de :
Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire

Accéder à cette revue :
<http://dx.doi.org/10.1787/16843525>

Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes

Carlos Santiso

Merci de citer cet article comme suit :

Santiso, Carlos (2008), « Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4/2.
<http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art9-fr>

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine :
renforcer le contrôle des finances publiques dans les
économies émergentes**

**par
Carlos Santiso***

* Carlos Santiso est spécialiste d'économie politique à la *Johns Hopkins School of Advanced International Studies*, Washington, DC, États-Unis, et conseiller en gouvernance auprès du *Department for International Development* du Royaume-Uni, en poste à Lima, Pérou.

1. Introduction : fonction budgétaire du corps législatif, contrôle de l'exécutif et prudence budgétaire

Réformer les institutions budgétaires pour une plus grande efficacité des pouvoirs publics est une tâche primordiale dans les économies émergentes. Le renforcement du rôle du Parlement dans le cycle d'élaboration du budget fait partie intégrante du rétablissement de la démocratie dans l'ensemble de l'Amérique latine, qui nécessite un rééquilibrage des attributions respectives des pouvoirs exécutif et législatif dans l'action des pouvoirs publics. Or, le rôle du corps législatif dans l'élaboration des budgets publics et la gestion des finances publiques a été le plus souvent laissé de côté au début de la réforme économique. La situation commence à changer, car sa contribution au cycle budgétaire est en cours de réévaluation, tant dans les pays développés que, plus récemment, dans les pays en développement.¹ On se rend de mieux en mieux compte que les Parlements ont un rôle capital à jouer pour assurer la conduite de l'économie, la transparence des finances publiques et le contrôle de l'exécutif. Renforcer l'examen du budget et le suivi de son exécution par le corps législatif s'impose comme un moyen d'assurer le contrôle de l'exécutif et de réprimer la corruption (OCDE, 2002 ; G8, 2003).² Les institutions financières internationales s'attachent tout particulièrement à promouvoir la transparence de la gestion des finances publiques et à renforcer les modalités de l'information en la matière dans les économies émergentes.³

Les organes budgétaires législatifs remplissent des fonctions de contrôle essentielles à l'élaboration des budgets publics. Ils aident à assurer l'application du **contrôle préalable**, pour que les affectations budgétaires correspondent bien aux objectifs prioritaires de l'action publique, le **contrôle en cours d'exécution du budget**, pour que le budget soit bien mis en œuvre par l'exécutif, et le **contrôle a posteriori**, les administrations devant rendre compte de leur efficacité et des résultats obtenus. En théorie au moins, les Parlements sont donc des organes centraux de discipline de l'État et de contrôle externe de la gestion des finances publiques (Schedler et autres, 1999 ; Mainwaring et Welna, 2003). Toutefois, dans la pratique, le corps législatif manque souvent à cette mission dans les économies émergentes. Comment alors expliquer ce décalage entre ce que le corps législatif pourrait apporter à l'élaboration des budgets publics et son rôle réel ?

Les organes budgétaires législatifs ont été le plus souvent laissés de côté au début de la réforme économique et de la modernisation de l'administration des finances publiques. Après des décennies de gestion budgétaire défectueuse, les réformes de la première génération se sont principalement attachées à la transparence et à l'efficacité de

l'administration financière **au sein** de l'exécutif (Dorotinsky et Matsuda, 2002). Au cours des années 90, les pays d'Amérique latine ont déployé d'indéniables efforts pour moderniser leurs méthodes de gestion des finances publiques et d'information financière.⁴ Cependant, on s'est moins préoccupé de la nécessité de renforcer parallèlement les mécanismes destinés à garantir l'intégrité et l'obligation de rendre compte de la gestion budgétaire hors de l'exécutif. Dans les pays d'Amérique latine, le corps législatif présente souvent des problèmes de fonctionnement, d'administration et de ressources qui nuisent à la réalisation de ses fonctions législatives, représentatives et de contrôle.

Aussi les réformes budgétaires de la deuxième vague, en cours, s'étendent-elles aux institutions qui concourent à la gouvernance budgétaire **hors** de l'exécutif. Cette deuxième vague de réformes comprend la réévaluation du rôle des organes budgétaires législatifs, par exemple les commissions parlementaires des finances, les services budgétaires du Parlement ou les services généraux de vérification. Cependant, les travaux théoriques sur les facteurs explicatifs de l'efficacité de ces organes dans les économies émergentes restent insuffisants. Le rôle que doit jouer le corps législatif dans l'élaboration des budgets publics reste le sujet de nombreuses controverses. L'orthodoxie économique dominante met en garde contre les dysfonctionnements budgétaires qu'entraînent des pouvoirs budgétaires législatifs sans limites et préconise donc de réserver les décisions économiques à l'exécutif. Néanmoins, l'expérience récente montre aussi le risque que fait peser sur l'élaboration des budgets publics une trop grande liberté d'action de l'exécutif, lorsque celui-ci n'est pas réellement contrebalancé par des mécanismes efficaces d'autodiscipline et de contrôle externe. L'un des impératifs de la gouvernance budgétaire dans les économies émergentes est donc de s'assurer que les dispositions institutionnelles permettent d'associer contrôle démocratique et prudence budgétaire.

Cet article étudie l'efficacité des organes budgétaires législatifs dans l'Amérique latine contemporaine. Il donne une vue d'ensemble du débat en cours sur le renforcement du rôle du Parlement dans l'élaboration des budgets publics, ainsi qu'une analyse des principaux obstacles à l'efficacité et au contrôle de la fonction budgétaire du corps législatif et des conditions qu'il faut réunir pour les lever. Il montre les difficultés de la fonction budgétaire du corps législatif en régime présidentiel, qui se caractérise par la primauté de l'exécutif dans l'élaboration du budget et des mécanismes de contrôle peu institutionnalisés. De plus, l'article souligne les risques qu'entraînent, pour la gouvernance budgétaire, un pouvoir exécutif sans limites et l'isolement de la politique économique. S'il est trop tôt encore pour évaluer les effets de l'activisme parlementaire sur les résultats et la

discipline budgétaires, l'article révèle un regain d'activité du corps législatif dans le domaine de l'élaboration des budgets publics ces dernières années. Toutefois, en Amérique latine, le rôle joué par le corps législatif dans le contrôle du budget reste limité par des facteurs structurels qui tiennent à la fois à l'organisation interne des travaux parlementaires et le contexte des rapports de l'exécutif et du législatif en général. La fonction budgétaire du corps législatif suppose que le Parlement puisse remplir cette fonction efficacement et judicieusement, et que son environnement le lui permette. Au bout du compte, la gouvernance budgétaire relève d'un équilibre délicat entre le pouvoir exécutif et le contrôle législatif.

Le concept de **gouvernance budgétaire** sert à souligner la dimension institutionnelle de l'élaboration des budgets publics dans les économies émergentes et l'économie politique du contrôle des finances publiques. Le budget est un instrument clef de l'action des pouvoirs publics et un domaine crucial de marchandage politique entre les pouvoirs exécutif et législatif. C'est essentiellement un processus politique (Wildavsky, 1964 et 1992). Comme le soulignent Scartascini et Stein (2004 : 2), comprendre l'élaboration du budget et les motivations des multiples agents qui y interviennent est un élément essentiel de toute réforme budgétaire qui vise des résultats durables en matière de discipline et d'efficacité budgétaires dans l'utilisation des ressources publiques. Si notre connaissance de la dynamique de l'élaboration des budgets publics au sein de l'exécutif a beaucoup progressé ces dernières années, les liens d'interdépendance qui unissent les institutions budgétaires n'ont pas, jusqu'à une date récente, fait l'objet d'un examen aussi rigoureux.

En Amérique latine, il y a loin des pouvoirs formels au rôle effectif du Parlement dans l'élaboration des budgets publics. Pour expliquer cet écart, on peut distinguer un premier ensemble de facteurs, **internes**, qui ont trait aux faiblesses de l'organisation, des mécanismes et des méthodes de la fonction budgétaire du corps législatif, tels que les définissent les dispositions constitutionnelles, les normes législatives et le règlement intérieur du Parlement. Ces faiblesses tiennent essentiellement à l'organisation, aux ressources et aux moyens. Un second ensemble de facteurs, **externes**, est lié aux règles, formelles ou non, qui régissent les rapports des pouvoirs exécutif et législatif, à la nature présidentielle du régime politique, à l'abus du pouvoir de légiférer par ordonnance, à l'électoratisme et à la fragmentation des partis politiques. La synergie de ces deux ensembles de facteurs varie selon les phases du cycle budgétaire. Pour expliquer le comportement d'un Parlement dans l'élaboration des budgets publics, il faut donc prendre en considération les moyens, la capacité et la volonté du législateur d'exercer ses pouvoirs budgétaires efficacement et judicieusement.

Cet article veut montrer que les Parlements ont un rôle essentiel à jouer pour pallier le manque de transparence dans la gestion des finances publiques. Le corps législatif contribue au contrôle de l'exécutif dans la gestion des finances publiques lorsqu'il approuve l'affectation des crédits budgétaires, surveille l'exécution du budget et en contrôle les résultats. L'article pose donc en principe que, pour assurer la gestion et le contrôle des finances publiques, il faut trouver l'équilibre entre les prérogatives de l'exécutif et celles du législatif **aux différentes phases du cycle budgétaire**. Si la primauté de l'exécutif dans la gestion des dépenses publiques est gage de prudence budgétaire, le contrôle législatif est essentiel pour assurer l'équilibre automatique des pouvoirs et la responsabilité dans la formulation, l'exécution et le contrôle du budget.

L'étude se compose de quatre sections. La première fait brièvement le point du débat contemporain sur les institutions budgétaires au début de la réforme économique. La section suivante analyse le domaine de compétence du corps législatif en matière budgétaire dans les économies émergentes d'Amérique latine, tandis que la troisième section examine les obstacles à l'exercice efficace des pouvoirs budgétaires du corps législatif et les conditions à réunir pour les lever. La quatrième et dernière section formule quelques observations en guise de conclusion.

2. Institutions budgétaires et contrôle de l'exécutif

2.1. *Hierarchie des institutions et discipline budgétaire*

Trouver le plus juste équilibre entre les prérogatives de l'exécutif et celles du législatif dans l'élaboration de la politique budgétaire est une tâche primordiale pour les économies émergentes qui s'efforcent de consolider leurs institutions démocratiques. En théorie, le renforcement des pouvoirs budgétaires du corps législatif devrait améliorer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans la gestion des dépenses publiques. L'entreprise comporte néanmoins des risques, car l'efficacité de la fonction budgétaire du corps législatif suppose que le Parlement puisse remplir cette fonction efficacement et judicieusement (Wehner, 2001 et 2004 ; Krafchik et Wehner, 1998). De nombreuses controverses se sont engagées sur ce que serait le rôle idéal du Parlement dans l'élaboration de la politique budgétaire : un corps législatif qui n'a pas fait ses preuves et l'instabilité du système des partis sont souvent à l'origine de dysfonctionnements dans la conduite de l'économie, de déficits et de déséquilibres budgétaires. Cependant, des pouvoirs exécutifs sans limites et des présidents autocratiques ont en général outrepassé leurs pouvoirs constitutionnels et délégués, rarement contrôlés par des Parlements dociles. L'utilisation, l'abus et l'excès des pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif pour établir les budgets

publics ont souvent conduit à de graves erreurs de gestion économique, à une corruption généralisée et à la mainmise sur l'État.

On s'accorde en général à poser en principe que le regain d'activité du corps législatif dans l'élaboration des budgets publics est source de dysfonctionnements budgétaires, conduisant à l'aggravation des déficits budgétaire et de la dette publique. Bradbury et Crain (2001) pensent que les dépenses publiques tendent à croître avec le nombre de parlementaires, encore que le bicaméralisme tempère cet effet. Étudiant l'influence des institutions budgétaires sur le fonctionnement du budget en Amérique latine, Alesina et autres (1999) montrent que la nature des méthodes budgétaires influence fortement les résultats budgétaires. Stein et autres (1998) trouvent des résultats similaires pour d'autres mesures de discipline budgétaire. Aussi l'organisation « hiérarchique » du budget, qui concentre le pouvoir entre les mains du ministre des finances par rapport aux autres ministres, et dans l'exécutif par rapport au législatif (Stein et autres, 1998 : 3) est-elle en général source d'incitations procédurales plus fortes à promouvoir la prudence économique et à assurer la discipline budgétaire. Ces idées, qui ont notablement influencé les politiques économiques en Amérique latine dans les années 90, suggèrent aussi de donner plus d'indépendance aux institutions chargées de la conduite de l'économie, en particulier les banques centrales, les autorités fiscales et les organismes régulateurs.

L'argument central qui fait le lien entre les dispositions institutionnelles et les performances budgétaires réside dans le dilemme du « pot commun » qui caractérise l'élaboration des budgets publics : alors que les dépenses sont mises à la charge du budget général, les prestations vont à des catégories, des secteurs ou des sites bien précis (Weingast et autres, 1981). D'où, le plus souvent, un excès de dépenses et une imposition insuffisante. On peut réduire ce problème en confiant la discipline budgétaire à des agents qui sont incités à l'internalisation des coûts des programmes financés par l'État. Les institutions hiérarchiques sont, par exemple, celles qui renforcent le pouvoir exécutif pour imposer l'austérité et de fortes contraintes budgétaires, telles que la limitation du déficit, le plafonnement de la dette ou la fixation d'objectifs budgétaires. L'application au budget de contraintes procédurales et chiffrées, ainsi que le renforcement des mécanismes à l'appui de la transparence et de l'intégrité peuvent contribuer à atténuer quelques-uns de ces risques.

Après la crise des budgets publics des années 80, de nombreux pays d'Amérique latine ont rationalisé leurs méthodes de gestion des finances publiques et renforcé les institutions de la conduite de l'économie en conséquence. Ils ont modernisé leur ministère des finances, affermi l'indépendance des banques centrales et renforcé l'autonomie des services budgétaires. Le mouvement vers des institutions budgétaires plus

hiérarchiques a été lancé en Argentine sous Carlos Menem (1989-99) et, au Pérou, sous Alberto Fujimori (1990-2000) (Stein et autres, 1998). En Argentine, la réforme de l'élaboration du budget a été officialisée par la Loi d'administration financière de 1992. Elle prévoit l'application de limites quantitatives aux dépenses des différents ministères au début du cycle de l'élaboration du budget et la limitation des amendements parlementaires qui creuseraient le déficit budgétaire. La Loi de responsabilité budgétaire adoptée au Brésil en 2000 illustre une tentative plus récente d'instaurer des procédures et des contraintes budgétaires chiffrées.

2.2. Les rapports de l'exécutif et du législatif dans l'élaboration des budgets publics

L'organisation hiérarchique comporte néanmoins des risques. En général, elle laisse à l'exécutif trop de liberté pour établir les budgets publics, surtout en régime présidentiel, et empêche ainsi la naissance et la confirmation d'institutions de contrôle et d'autodiscipline dans la gestion des finances publiques. Dans la plupart des pays d'Amérique latine, l'exécutif domine l'élaboration du budget et le corps législatif a souvent dû se contenter du rôle de chambre d'enregistrement. La liberté sans limite de l'exécutif pour établir les budgets publics n'a pas seulement entravé l'intégration des mécanismes d'autodiscipline budgétaire ; elle a aussi eu pour effet général de circonvenir ou de neutraliser les quelques mécanismes qui étaient en place. Le plus grand risque que comportent les institutions budgétaires hiérarchiques tient d'ailleurs à ce qu'elles reproduisent les mécanismes autocratiques dans l'élaboration des budgets publics en régime démocratique.

De toute évidence, il faut rééquilibrer les rapports de l'exécutif et du législatif dans l'élaboration des budgets publics pour que la gestion des dépenses publiques soit plus responsable. Au Brésil, le rôle du Parlement dans l'élaboration du budget était au centre des débats de l'Assemblée constituante chargée d'élaborer la constitution au début des années 80. Pour elle, rétablir les pouvoirs du Parlement dans l'élaboration des budgets publics faisait partie intégrante de la restauration de la démocratie. Expression d'un compromis entre les prérogatives de l'exécutif et celles du législatif, la Constitution brésilienne de 1988 donne au Parlement d'importants pouvoirs en matière d'élaboration des budgets publics et limite les prérogatives discrétionnaires de l'exécutif (OCDE, 2003).

La liberté d'action sans limite de l'exécutif a généralement nui aussi à la crédibilité du budget comme instrument d'élaboration de l'action publique et de planification stratégique. L'instabilité des institutions et des règles budgétaires a gêné l'intégration de mécanismes budgétaires crédibles avec

des procédures prévisibles dans une organisation durable. L'alternance rapide de régimes autoritaires et démocratiques a nui à l'institutionnalisation de l'organisation et des mécanismes parlementaires, ainsi qu'à la naissance d'organes budgétaires législatifs stables qui assurent les contrôles nécessaires sur la liberté d'action de l'exécutif. De plus, depuis le rétablissement de la démocratie dans la région, au milieu des années 80, les Parlements sont dominés par des majorités issues du parti dominant du président ou qui lui sont apparentées. Sous l'effet conjugué des pouvoirs constitutionnels des présidents et des autorisations de légiférer données par le corps législatif, l'organisation verticale des relations de pouvoir s'est renforcée. Les Parlements eux-mêmes restent peu structurés.

3. Les compétences législatives budgétaires : le cadre juridique

La fonction budgétaire du corps législatif est une nouveauté dans l'histoire du pouvoir législatif en Amérique latine. C'est dire que le premier budget approuvé formellement par le corps législatif argentin a été celui de 1990. La fonction budgétaire du corps législatif peut se définir par le champ des compétences budgétaires et l'efficacité du contrôle du budget. Le cadre juridique de cette fonction budgétaire n'explique qu'en partie les résultats obtenus par le corps législatif dans l'élaboration du budget.

L'aptitude des Parlements à s'engager efficacement dans l'élaboration du budget aux différentes étapes du cycle budgétaire, notamment dans sa formulation, son adoption, son exécution et le contrôle (Allen et Tommasi, 2001), est conditionnée par quatre ensembles de variables : l'habilitation juridique du Parlement à intervenir dans l'élaboration du budget, les moyens techniques dont il dispose à cet effet, la volonté politique dont il doit faire preuve, et l'organisation des institutions, qui doit l'inciter à exercer ses pouvoirs.

3.1. *Les pouvoirs budgétaires du corps législatif*

Par rapport aux économies de taille comparable, les pouvoirs budgétaires du corps législatif sont très limités dans les régimes présidentiels d'Amérique latine. Mis à part les épisodes fréquents de gouvernement autoritaire, les présidents ont disposé de pouvoirs budgétaires extraordinaires dans le cadre des régimes constitutionnels. Les dispositions constitutionnelles confèrent aux exécutifs d'Amérique latine des pouvoirs exorbitants en matière d'élaboration des budgets publics. Elles donnent aussi aux présidents de puissants leviers d'action et une position de force dans les négociations avec le corps législatif. En règle générale, les pouvoirs budgétaires du corps législatif sont énoncés dans la constitution et la loi organique sur le budget. Le règlement intérieur des Parlements comprend

des dispositions qui régissent l'élaboration du budget. L'exécutif a un rôle prédominant dans l'élaboration de la politique budgétaire. Au stade de la formulation du budget, la prépondérance de l'exécutif limite généralement le Parlement à un rôle secondaire. Les prérogatives parlementaires prennent de l'importance aux stades ultérieurs de l'élaboration du budget : le Parlement propose des amendements, adopte le budget, contrôle son exécution et les résultats obtenus.

Les pouvoirs budgétaires des présidents d'Amérique latine sont importants, à la fois relativement et dans l'absolu, même s'ils varient beaucoup d'un pays à l'autre. Comparant les pouvoirs budgétaires présidentiels dans 23 régimes présidentiels, Shugart et Haggard (2001) constatent que, dans sept d'entre eux, les présidents jouissent du pouvoir exclusif de régir les dépenses et le corps législatif y est confronté à des limitations draconiennes lorsqu'il veut amender les projets présidentiels. Le tableau 1 expose les pouvoirs budgétaires des présidents dans dix pays de la région. Dans ces dix pays, l'exécutif a l'initiative de l'élaboration du budget et présente un projet de budget.

3.2. Le pouvoir fiscal du corps législatif

On notera que les pouvoirs des Parlements en matière de politique fiscale sont en général plus importants que leurs pouvoirs en matière d'élaboration des budgets publics, ce qui reflète les origines historiques du pouvoir législatif dans le domaine des finances publiques (Schick, 2002). Au Pérou, le Parlement est le seul des trois pouvoirs juridiquement habilité à lever des recettes fiscales et à instituer ou modifier des impôts, à l'exception des droits de douane et des contributions indirectes. De plus, les lois de finances ne peuvent pas porter sur des questions fiscales. Il est interdit à l'exécutif de recourir à des décrets d'urgence en matière de politique fiscale. Cependant, il existe des échappatoires, car le corps législatif peut déléguer ses pouvoirs fiscaux, et il le fait souvent. La dichotomie entre les pouvoirs budgétaires et les pouvoirs fiscaux reflète aussi le fait que la politique fiscale et l'élaboration du budget sont des opérations essentiellement distinctes. La séparation des politiques des dépenses et des recettes est d'ailleurs une grave faiblesse de la gestion des finances publiques.

Toutefois, dans la pratique, le rôle joué par les Parlements dans la politique et la réforme fiscales est limité par les mêmes contraintes institutionnelles et techniques que celles qui les empêchent de prendre pleinement part à l'élaboration des budgets publics. Le corps législatif manque de moyens techniques pour formuler ses propres propositions et les incitations politiques lui font défaut pour qu'il s'engage efficacement dans la politique fiscale. Les initiatives de réforme fiscale proviennent donc en

général de l'exécutif, qui obtient habituellement du corps législatif les délégations de pouvoirs nécessaires. Confrontés aux dilemmes et aux contraintes techniques irréductibles liés à l'action collective, les Parlements délèguent volontiers leurs pouvoirs fiscaux à l'exécutif, qui procède aux réformes de la politique fiscale par décrets-lois.

Tableau 1. Limitations constitutionnelles des pouvoirs budgétaires législatifs en Amérique latine

Pays <i>Date de la constitution</i> (Dernière révision)	Seul le président peut proposer le budget	Le Congrès peut augmenter une ligne budgétaire ou créer des catégories budgétaires	Si le budget n'est pas adopté, le budget précédent reste en vigueur, OU	Le projet du président entre en vigueur
Argentine 1994	Oui, Article 100.6	Non	Oui, implicite	Non
Bolivie 1967 (1994)	Oui, Article 147	Non	Non	Oui, Article 147
Brésil 1988 (1999)	Oui, Article 61(1)II (b)	Oui, subterfuge de l'Article 166	Non	Non
Chili 1980 (1989)	Oui, Article 64	Oui, subterfuge de l'Article 64	Non	Oui, Article 64
Colombie 1991 (1997)	Oui, Article 346	Oui, Article 351	Non	Oui, Article 348
Costa Rica 1949 (1997)	Oui, Article 178	Non	Oui, implicite	Non
Équateur 1998	Oui, Article 258	Non	Non	Oui, Article 258
Pérou 1993	Oui, Article 78	Oui, Article 79	Non	Oui, Article 80
Uruguay 1997	Oui, Article 215	Oui, Article 215	Oui, implicite	Non
Venezuela 1999	Oui, Article 313	Non	Oui, Article 313	Non

Source : Santiso, d'après la Banque mondiale (2001 : 36).

3.3. La prédominance de l'exécutif dans la formulation du budget

Tandis que l'exécutif domine la politique fiscale *de facto*, il domine *de jure* l'élaboration de la politique budgétaire. Il joue un rôle prépondérant dans la formulation du budget et dans l'élaboration de la loi de finances, et il

contrôle l'exécution du budget. Il est aussi le seul des trois pouvoirs qui dispose des moyens techniques requis pour le faire.

Les services centraux du budget des ministères de l'économie et des finances sont chargés de la coordination générale de l'élaboration du budget par l'exécutif et du contrôle de son exécution par les administrations dépendantes. Ils forment aussi l'organe de surveillance chargé de contrôler les dépenses publiques et de gérer l'information financière émanant des autorités publiques. L'accès à cette information financière et son contrôle leur donnent un avantage indéniable, tant sur le corps législatif que sur les autres ministères et les services d'exécution de l'État. L'adoption à la fin des années 90 de la gestion intégrée de la finance publique dans de nombreux pays d'Amérique latine a sensiblement amélioré la fiabilité et la crédibilité de l'information financière des administrations publiques (Dorotinsky et Matsuda, 2002). De plus, les lois de prudence et de transparence budgétaires adoptées dans de nombreux pays, par exemple le Pérou en 1999 et le Brésil en 2000, énoncent des lignes directrices pour assurer la discipline budgétaire et la saine gestion des finances publiques par l'exécutif.

3.4. Les pouvoirs d'amendement du corps législatif

Une fois approuvé par le gouvernement, le projet de loi de finances est soumis au Parlement pour examen. Deux questions doivent être prises en considération lorsque l'on évalue le rôle du Parlement dans l'examen et l'adoption du budget : le délai qui lui est imparti pour procéder à l'examen du budget et les pouvoirs qui lui sont conférés pour examiner et amender le budget. Limiter ces deux aspects des pouvoirs parlementaires est un trait distinctif de « l'organisation institutionnelle hiérarchique ».

Le délai imparti au Parlement pour procéder à l'examen du budget et proposer des amendements varie beaucoup d'un pays à l'autre, de 30 jours au Mexique à 120 jours au Honduras (tableau 2). Ces disparités tiennent en partie à différentes dispositions institutionnelles : en règle générale, les États fédéraux dont le corps législatif est bicaméral ont besoin de plus de temps pour examiner le budget que les États unitaires dont le corps législatif est monocaméral. Le Mexique est une exception notable (Cámara de Diputados, 2001). Comme l'exercice budgétaire correspond généralement à l'année civile, la plupart des Parlements doivent approuver le budget en décembre. Au Pérou, par exemple, le pouvoir exécutif doit déposer le projet de loi de finances le 30 août au plus tard et le Parlement doit l'approuver le 30 novembre au plus tard, tandis qu'au Mexique l'administration fédérale doit déposer son projet le 15 novembre au plus tard et le Parlement a jusqu'au 31 décembre pour approuver le budget définitif.

Tableau 2. Durée de l'examen budgétaire en Amérique latine

Pays	Structure parlementaire	Pouvoir d'approuver le budget	Délai imparti à l'examen du projet de budget
Argentine	Bicaméral	Les deux chambres	n.d.
Bolivie	Bicaméral	Les deux chambres	60
Brésil	Bicaméral	Les deux chambres	100
Colombie	Bicaméral	Les deux chambres	90
Chili	Bicaméral	Les deux chambres	60
Paraguay	Bicaméral	Les deux chambres	90
République dominicaine	Bicaméral	Les deux chambres	Max. 90
Uruguay	Bicaméral	Les deux chambres	90
Venezuela	Bicaméral	Les deux chambres	n.d.
Mexique	Bicaméral	Chambre des députés	30
Costa Rica	Monocaméral	Assemblée législative	90
Équateur	Monocaméral	Congrès national	90
Le Salvador	Monocaméral	Assemblée législative	90
Guatemala	Monocaméral	Congrès de la République	120
Honduras	Monocaméral	Congrès national	105-120
Nicaragua	Monocaméral	Assemblée nationale	n.d.
Panama	Monocaméral	Assemblée législative	90
Pérou	Monocaméral	Congrès de la République	90

Source : Gutiérrez et autres (2001, chapitre III).

Dans ce laps de temps, les négociations entre l'exécutif et le législatif se déroulent sous l'égide de la commission parlementaire permanente du budget et des finances. Chaque administration dépensière doit motiver ses demandes de crédits auprès de cette commission. Une fois que celle-ci a arrêté sa position officielle, son avis est débattu en séance plénière. Les amendements proposés font l'objet d'un débat avec l'exécutif, qui les examine et élabore un projet de budget définitif (acceptant ou rejetant les amendements proposés). La loi de finances approuvée doit être publiée au journal officiel avant le début de l'exercice budgétaire pour entrer en vigueur.

Les constitutions d'Amérique latine restreignent très sensiblement le pouvoir **d'amendement du corps législatif**. Dans cinq des dix exemples figurant au tableau 1 (le Brésil, le Chili, la Colombie, le Pérou et l'Uruguay), le corps législatif ne peut augmenter un poste budgétaire ni créer de nouvelles catégories budgétaires. Le Parlement n'est pas autorisé à créer ni à augmenter les dépenses publiques, sauf s'il s'agit de son budget propre. De plus, s'il n'approuve pas le budget dans le délai fixé, le budget en cours ne reste en vigueur que dans quatre cas (l'Argentine, le Costa Rica,

l'Uruguay et le Venezuela). Dans cinq autres cas (la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Pérou), le projet de l'exécutif prend automatiquement force de loi, habituellement par décret-loi. L'incapacité de l'exécutif et du législatif de se mettre d'accord sur le budget ne mène à une impasse qu'au Brésil.

Ces dispositions donnent à l'exécutif un pouvoir extraordinaire sur le corps législatif, car l'inaction de ce dernier n'empêche pas l'adoption du projet de l'exécutif. Ces dispositions ont pour objet d'éviter un blocage du cycle budgétaire en imposant des contraintes de procédure aux prérogatives budgétaires du Parlement. Ce mécanisme neutralise *de facto* l'obstruction parlementaire et diminue très sensiblement la capacité de négociation du corps législatif, car celui-ci ne peut pas s'opposer au projet de budget de l'exécutif. Il crée en outre un ensemble de conditions incitatives qui influent sur les négociations entre l'exécutif et le législatif dans l'élaboration des budgets publics. Dans les cinq pays où le projet de budget de l'exécutif prend effet malgré l'opposition du Parlement, l'exécutif se trouve à l'évidence en position de force et n'est guère incité à négocier, à faire des concessions, ni à trouver des compromis.

3.5. Le contrôle de l'exécution du budget par le corps législatif

Les constitutions donnent néanmoins aux Parlements un rôle essentiel dans le contrôle de l'exécution du budget, la surveillance des réaffectations de crédits et l'examen des comptes publics. Toutefois, dans la pratique, le contrôle de l'exécution du budget par le corps législatif reste embryonnaire dans les économies émergentes. Le corps législatif n'exerce qu'un contrôle limité du respect par l'exécutif des règles et des procédures budgétaires. Le plus souvent dans l'incapacité de veiller au respect du budget approuvé, il est moins bien armé encore pour suivre l'efficacité des dépenses publiques et veiller à l'application de la budgétisation axée sur les résultats.

Les Parlements disposent néanmoins d'un instrument qui peut s'avérer très puissant pour contrôler l'exécution du budget et appliquer le contrôle a posteriori : le **quitus donné chaque année au gouvernement**. Le mécanisme de contrôle du cycle d'élaboration du budget s'achève avec le quitus donné à l'exécutif et la certification des comptes publics de l'État. Les comptes publics, élaborés par les services comptables généraux, doivent être vérifiés par le service général d'audit, qui donne son avis sur leur exactitude et leur régularité.⁵ Les services comptables généraux sont un organe technique du ministère des finances chargé de gérer le système de comptabilité publique et d'établir chaque année les comptes publics de l'État, après exécution du budget. La commission parlementaire des comptes publics examine le rapport sur les comptes publics vérifiés et l'avis du

service général d'audit. Il examine les comptes et rend un avis. L'assemblée en séance plénière examine ensuite l'avis de la commission et décide de donner ou non quitus au gouvernement.

L'**examen des comptes publics** est un outil dont les Parlements d'Amérique latine se sont rarement servis avec efficacité pour obliger le gouvernement à rendre compte de son action. Cela tient à une série de facteurs enracinés dans l'économie politique des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif, notamment la domination de l'exécutif et l'absence de motivation du Parlement pour faire jouer la responsabilité de l'exécutif. Des considérations techniques et institutionnelles expliquent aussi en partie l'inefficacité de l'examen des comptes publics par le corps législatif. Les pouvoirs de certification du corps législatif sont souvent limités par l'ambiguïté des dispositions constitutionnelles qui régissent cette procédure. Ainsi, en Argentine, les conséquences prévisibles d'un refus du corps législatif de donner quitus au gouvernement sont imprécises. Il en est résulté une paralysie de la procédure de certification dans le cadre de la commission conjointe des comptes publics, lorsque les budgets et les comptes publics étaient manifestement sans rapport avec la réalité, par exemple en 1995, à la suite de la « crise de la tequila » de 1994 au Mexique. En 2002, le Parlement examinait en réalité les comptes publics de 1996. Dans d'autres pays, la procédure peut être dénaturée par des « dispositions institutionnelles hiérarchiques ». Au Pérou, une disposition constitutionnelle prévoit que, si le Parlement ne parvient pas à sanctionner les rapports sur les comptes publics dans le délai imparti, l'avis de la commission des comptes publics est transmis à l'exécutif pour adoption par décret-loi. Cette disposition constitutionnelle, si elle assure la continuité dans l'élaboration du budget en cas d'inaction du corps législatif, neutralise néanmoins les prérogatives parlementaires de contrôle qui s'expriment par la certification des comptes publics et le quitus donné à l'exécutif. Dans la pratique, les commissions des comptes publics d'Amérique latine ont rarement refusé de donner quitus au gouvernement ou menacer de le faire.

De plus, les incohérences et les retards dans **la programmation et le déroulement** de l'examen parlementaire limitent, eux aussi, l'efficacité du contrôle de l'exécutif. L'examen des comptes publics et le rapport d'évaluation du vérificateur général interviennent à un moment qui ne leur permet pas toujours de bien éclairer en retour l'élaboration du budget. Au Pérou, par exemple, les conditions à réunir pour que le rapport d'audit externe des comptes publics puisse éclairer l'évaluation du projet de budget pour l'exercice suivant sont restrictives et, dans la pratique, elles ne sont jamais réunies. Le Parlement péruvien reçoit les rapports sur les comptes publics de l'exercice précédent le 15 novembre et doit approuver le budget de l'exercice suivant le 30 novembre au plus tard. Durant ce bref délai de

quinze jours, le débat budgétaire a lieu en séance plénière, ce qui limite davantage encore l'apport technique dans l'élaboration du budget. L'examen et la certification des comptes publics par le Parlement prennent encore quatre mois de plus. En fait, l'examen par le Parlement du projet de budget de l'exécutif est largement dissocié du contrôle qu'exerce le Parlement sur le budget exécuté l'année précédente, ce qui affaiblit très sensiblement les fonctions de contrôle du pouvoir législatif.

4. Le contrôle du budget par le corps législatif : l'efficacité réelle

Comme l'a montré la section précédente, le cadre juridique de l'élaboration des budgets publics dans les pays d'Amérique latine fait peser de lourdes contraintes sur la contribution du corps législatif au contrôle budgétaire. Toutefois, ces dernières années, les Parlements ont fait montre d'un regain d'activité dans l'élaboration des budgets publics. L'efficacité du corps législatif dans l'élaboration des budgets publics dépend de l'étendue des pouvoirs budgétaires dont le Parlement est investi, de ses ressources techniques et de conseil, et des dispositions qui incitent le législateur à exercer efficacement ses prérogatives budgétaires. Étudiant la configuration réelle des pouvoirs confiés au corps législatif, Krafchik et Wehner (1998) montrent que le pouvoir d'amendement dépend *de facto* d'un deuxième ensemble de facteurs qui ont trait à l'efficacité du rôle des commissions dans l'élaboration du budget. Ce rôle est notamment déterminé par la conjugaison des facteurs suivants : l'étendue du pouvoir d'amendement, le délai imparti à l'examen en commission, l'organisation de l'intervention des commissions et leur accès à des conseils et des moyens d'investigation indépendants.

4.1. *Crédibilité et transparence budgétaires*

Il y a loin du cadre juridique de la fonction budgétaire du corps législatif au fonctionnement pratique du Parlement. Les règles de responsabilité budgétaire et les horizons de dépenses pluriannuels sont rarement respectés comme ils le devraient, ce qui permet de douter de leur utilité réelle. Des progrès notables sont en cours, mais l'absence quasi générale de **moyens d'assurer le respect** des textes gêne beaucoup le contrôle budgétaire du Parlement et nuit à la crédibilité du budget comme instrument d'action.

De récents travaux sur la transparence budgétaire en Amérique latine soulignent le contraste entre la qualité du cadre juridique de l'élaboration des budgets publics et l'inobservation de ce cadre (Morón et autres, 2003 ; IBP, 2003 ; Lavielle et autres, 2003). D'après les données d'enquête reproduites au tableau 3, si le cadre juridique de l'élaboration des budgets publics est généralement de qualité en Argentine, au Brésil, au Chili, au Mexique et au Pérou, la transparence budgétaire paraît médiocre, surtout au

Pérou. Le tableau 4 montre que le contrôle législatif et l'audit externe sont particulièrement insuffisants.

Tableau 3. Transparence budgétaire en Amérique latine (indice globale)

Pays	Évaluation du cadre juridique ¹		Indice des perceptions ²	Indice moyen (non pondéré)
	Sur 1000 points	De 1 à 10	De 1 à 10	De 1 à 10
Argentine	700	7.0	5.1	6.1
Brésil	636	6.4	5.1	5.8
Chili	733	7.3	5.9	6.6
Mexique	507	5.1	5.0	5.1
Pérou	598	6.0	3.7	4.9

1. L'échelle de notation du cadre juridique va de 0 à 1000.

2. L'indice des perceptions est une moyenne, sur une échelle qui va de 1 (opacité) à 10 (transparence).

Source : IBP (2003 : 5).

Tableau 4. Transparence budgétaire en Amérique latine (indice détaillé)

Étapes du cycle budgétaire	Notation moyenne de 1 à 5				
	Du plus transparent...		...au moins transparent		
Formulation	Chili	Mexique	Argentine	Pérou	Brésil
<i>Moyenne</i>	3.36	2.67	2.57	2.47	2.47
Approbation	Chili	Argentine	Brésil	Mexique	Pérou
<i>Moyenne</i>	2.80	2.79	2.63	2.44	2.39
Exécution	Chili	Argentine	Brésil	Pérou	Mexique
<i>Moyenne</i>	3.16	2.71	2.40	2.38	2.36
Contrôle et vérification	Chili	Brésil	Mexique	Argentine	Pérou
<i>Moyenne</i>	3.07	2.31	2.27	2.19	1.89
Information économique	Chili	Argentine	Brésil	Mexique	Pérou
<i>Moyenne</i>	3.53	3.15	3.15	2.75	2.66

Source : Santiso, d'après IBP (2003 : 3).

De plus, **la rigidité et l'inertie des budgets** limitent en général les possibilités d'exercice des pouvoirs budgétaires du corps législatif. Au Brésil, les 90 pour cent du budget passent pour immuables du fait des dépenses qu'impose la constitution, des recettes fiscales affectées et des contingents de dépenses. Comme l'indique le document de l'OCDE (2003 : 4), « il en résulte qu'une portion importante du budget échappe à un contrôle annuel efficace ». L'inertie budgétaire est aggravée par l'étroitesse des budgets en Amérique latine, en particulier leur section d'investissement. La catégorie des dépenses publiques sur laquelle le Parlement pourrait avoir la plus forte influence, les dépenses d'investissement, ne représente qu'une

faible part du budget. Les dépenses de fonctionnement (rémunérations et pensions du secteur public) et les remboursements de la dette (principal et intérêts) absorbent l'essentiel du budget. Néanmoins, l'affectation des dépenses d'investissement est stratégique et donne lieu à un marchandage politique intense. De récents travaux sur l'élaboration des budgets publics au Brésil montrent que ce marchandage entre l'exécutif et le législatif sur des changements d'affectation de crédits et sur des projets publics d'investissement peut servir efficacement à la formation des coalitions de circonstance nécessaires à l'adoption des lois (Pereira et Muller, 2004).

Le contrôle du budget par le corps législatif est en outre gêné **par l'écart entre budget voté et budget réalisé**. Des hypothèses optimistes sur les recettes et la faiblesse des moyens d'exécution des ministères sectoriels expliquent partiellement la sous-utilisation des crédits au Pérou, qui peut atteindre près de 15 pour cent du budget voté, comme en 2000 (Santiso et García Belgrano, 2004 ; Mostajo, 2002). Pour rester dans les limites budgétaires convenues avec le Fonds monétaire international, les autorités sont souvent obligées d'effectuer des compressions de dépenses au coup par coup. De plus, l'exécutif réaffecte souvent des dépenses au cours de l'exécution du budget. La réaffectation budgétaire est souvent un moyen détourné d'apporter d'importantes modifications au budget voté par le Parlement. En témoignent à la fois la masse et la promptitude des changements apportés par l'exécutif. De plus, l'utilisation chronique **des dépenses hors budget** tout au long des années 90, en particulier pour l'armée et le renseignement, a nui à la fiabilité du budget officiel. S'il permet une certaine flexibilité de la gestion des dépenses publiques face à l'imprévu, le fréquent recours aux ordonnances pour réaffecter des crédits budgétaires nuit non seulement au contrôle parlementaire, mais aussi à l'intégrité du budget comme instrument de la conduite de l'économie et de la planification stratégique.

4.2. Les institutions budgétaires du Parlement

Avec le lancement des réformes budgétaires de deuxième génération, les mécanismes de contrôle et d'examen financier du corps législatif sont en voie d'être renforcés. L'insuffisance de l'organisation et des méthodes du Parlement réduit son aptitude à exercer ses attributions budgétaires efficacement et judicieusement. Il manque souvent aux Parlements les ressources humaines et financières qui leur permettraient de s'acquitter efficacement de leurs responsabilités budgétaires. Les faiblesses institutionnelles des Parlements eux-mêmes, du fait de l'alternance continue de régimes démocratiques et autoritaires, font gravement obstacle à l'efficacité du contrôle budgétaire, qui nécessite une organisation et des méthodes suffisamment institutionnalisées pour contrebalancer les

pouvoirs budgétaires écrasants de l'exécutif. En période de démocratie, la nature présidentielle des institutions et le gouvernement autocratique des présidents démocratiquement élus ont, eux aussi, entravé l'institutionnalisation du Parlement. Pour renforcer le rôle du Parlement dans l'élaboration des budgets publics, il faut renforcer les organes budgétaires législatifs, en particulier les commissions du budget et des comptes publics, les services parlementaires du budget et les moyens d'investigation du Parlement.

4.2.1. *Les commissions parlementaires du budget et des comptes publics*

Des commissions parlementaires puissantes et capables permettent au corps législatif de développer ses connaissances et de remplir ses fonctions de contrôle dans l'élaboration des budgets publics. Les commissions du budget et des comptes publics sont des commissions parlementaires stratégiques. Au Brésil, la Commission mixte des plans, des budgets publics et du contrôle (*Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, COM*) est une commission parlementaire d'importance stratégique où siègent 84 parlementaires des deux chambres. La *Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)* de la chambre haute du Brésil, créée en 1995, est chargée de contrôler l'exécution du budget et de certifier les comptes publics. Cette commission est apparue en 1936 dans le règlement intérieur du Parlement qui a créé 14 commissions, dont la *Tomada de Contas* (Commission des comptes publics).

Toutefois, en Amérique latine, les commissions du budget et des comptes publics ont généralement peu de pouvoir et l'organisation des travaux en commission s'appuie rarement sur le type d'institutionnalisation qui permet aux commissions spécialisées de contribuer efficacement à l'élaboration du budget. Le partage des compétences entre les commissions qui traitent des différents aspects des finances publiques (fiscalité, budgétisation, surveillance et contrôle) n'est toujours pas sanctionné par les textes et il varie avec le temps. Ces points faibles sont particulièrement nuisibles aux travaux budgétaires, étant donné leur complexité croissante. Par exemple, tandis qu'au Pérou trois commissions parlementaires distinctes sont chargées du contrôle des finances publiques, au Venezuela ces organes sont des sous-commissions de la commission des finances de l'Assemblée nationale du régime monocaméral. L'organisation des commissions parlementaires permanentes exerce elle-même une profonde influence sur les facteurs qui incitent à assurer la coordination et la cohérence des travaux en commission. De plus, la composition des commissions reflète celle du Parlement. De ce fait, la majorité parlementaire a une influence décisive sur l'ordre du jour et les programmes de travail des commissions du budget et

des finances, qu'en général elle préside. Cette disposition institutionnelle réduit en général l'incitation à assurer le contrôle parlementaire car, comme le souligne Messick (2002 : 2), dans tout Parlement, c'est le ou les partis de l'opposition qui sont incités à surveiller le gouvernement. D'ailleurs, dans de nombreux régimes parlementaires du Commonwealth, les commissions des comptes publics sont présidées par l'opposition.

Les faiblesses de l'organisation et des méthodes internes empêchent les Parlements d'exercer leurs attributions budgétaires efficacement et judicieusement. Dans de nombreux pays, par exemple au Pérou, les présidents et membres de commission changent chaque année, ce qui affecte la continuité de leurs travaux et l'institutionnalisation des compétences budgétaires. De plus, les parlementaires, en règle générale, sont membres de plusieurs commissions, ce qui limite le temps et l'énergie qu'ils peuvent consacrer à chacune d'elles. L'examen budgétaire des commissions parlementaires a rarement été institutionnalisé par des règles permanentes et stables. Au Pérou, la commission du budget et des comptes publics fixe son règlement et son programme de travail chaque année. Néanmoins, d'importantes réformes sont étudiées et adoptées pour rationaliser le rôle du corps législatif dans l'élaboration des budgets publics. Au Chili, par exemple, les accords politiques pour la modernisation de l'État conclus en janvier 2003 ont fait de la Commission budgétaire mixte spéciale une commission parlementaire permanente.

4.2.2. *Les moyens en conseil technique du Parlement*

Les commissions du budget et des comptes publics font appel à des concours techniques pour accomplir leurs tâches. Toutefois, en Amérique latine, les moyens en conseil du Parlement sont insuffisants, étant donné la nature embryonnaire de ces services de conseil apolitiques en matière budgétaire. Si le nombre d'agents affectés aux commissions du budget et des comptes publics a généralement augmenté ces dernières années, encore que faiblement, il reste insuffisant pour s'occuper efficacement de l'élaboration de budgets de plus en plus complexes. De plus, les commissions du budget et des comptes publics en tant que telles sont rarement dotées de conseillers techniques permanents qui possèdent les connaissances requises des procédures législatives et des questions budgétaires. Ces conseillers sont habituellement nommés par les membres des commissions sur des contrats de courte durée, généralement renouvelables chaque année. En réalité, les conseillers politiques des parlementaires qui siègent dans les commissions effectuent la plupart des tâches de conseil. De ce fait, les concours techniques à l'examen budgétaire manquent généralement de l'assise technique que suppose une évaluation objective. L'absence de carrière de titulaire de la fonction publique pour le personnel parlementaire est encore

aggravée par les faiblesses structurelles de la plupart des fonctions publiques d'Amérique latine.

Les Parlements disposent néanmoins de ressources limitées qu'ils peuvent consacrer à des travaux indépendants, par exemple sous la forme d'un service d'investigation et d'une bibliothèque. S'ils sont moins étoffés que le *Congressional Research Service* (CRS, services d'investigation du Congrès) et que la *Library of Congress* (LOC, Bibliothèque du Congrès) aux États-Unis, ces moyens de recherche et de conseil sont peu à peu renforcés dans la région. Au Brésil, la Commission du budget de la chambre basse du Parlement est secondée par un service d'investigation qui emploie 35 spécialistes environ, mais qui se consacre exclusivement à donner des conseils à cette commission. La Commission des comptes publics du Sénat peut, elle aussi, faire appel aux services d'investigation et de conseil de la *Consultoria Legislativa*. Au Pérou, avec le retour à la démocratie en 2001, on essaie de renforcer les moyens parlementaires d'investigation et d'analyse indépendantes. Avec le concours de la Banque interaméricaine de développement (BID) et l'*United States Agency for International Development* (USAID) des États-Unis, un Centre parlementaire de recherche (*Centro de Investigación Parlamentaria, CIP*) a été créé. De même, en Colombie, le Plan de modernisation du Parlement, adopté en 2002 avec le concours de l'USAID, prévoit notamment la création d'un service général d'assistance technique parlementaire, l'*Oficina de Asistencia Técnica Legislativa (OATL)*.

4.2.3. Les moyens parlementaires d'analyse budgétaire

Pour que le corps législatif puisse surveiller efficacement la gestion des finances publiques, il est essentiel qu'il ait accès à des informations indépendantes sur les performances budgétaires. D'importants efforts sont en cours pour renforcer les moyens parlementaires d'analyse budgétaire, mais l'asymétrie de l'information entre l'exécutif et le législatif reste forte. En général, les commissions du budget et des comptes publics s'en remettent presque exclusivement aux informations fournies par les administrations, ce qui limite sensiblement leur capacité de conduire des examens budgétaires indépendants et de suivre l'exécution du budget comme il convient.

Les contraintes financières expliquent en partie la faiblesse des moyens d'analyse budgétaire, mais des raisons politiques expliquent, elles aussi, que le Parlement n'ait pas résolument cherché à mettre ces moyens en place. La fiabilité et l'opportunité de l'accès à des informations budgétaires indépendantes sont des variables stratégiques dans la mesure où c'est l'opposition parlementaire qui a le plus grand intérêt à renforcer les moyens

parlementaires d'une analyse budgétaire indépendante (Messick, 2002 ; Rubio Llorente, 1993). Comme le note Messick (2002 : 3), la majorité, dans les régimes parlementaires, n'a nul besoin de sources d'informations indépendantes de l'exécutif et ne s'y intéresse pas davantage. Seule l'opposition s'en soucie. Et plus l'opposition se sert de ces informations pour critiquer le gouvernement, plus la majorité a intérêt à éliminer ou à affaiblir les services qui en sont la source.

La situation commence à évoluer peu à peu, car les Parlements de la région tout entière prennent conscience de l'importance stratégique d'avoir accès à une analyse budgétaire indépendante, soit par des laboratoires d'idées applicables à l'action publique, soit par leurs propres services d'investigation. Des spécialistes compétents et un savoir-faire technique institutionnalisé au sein même du Parlement sont les conditions nécessaires pour que le corps législatif puisse exercer ses fonctions de contrôle budgétaire efficacement et judicieusement. La contribution des services parlementaires du budget à l'efficacité du contrôle budgétaire est de plus en plus reconnue. Sans atteindre la puissance du *Congressional Budget Office (CBO)* des États-Unis, ces tout nouveaux services parlementaires du budget font peu à peu leur apparition dans l'Amérique latine tout entière, ce qui reflète la prise de conscience des lacunes actuelles et, en même temps, de la contribution que le Parlement pourrait apporter au contrôle du budget. Au Mexique, par exemple, les moyens d'investigation et de conseil du Parlement pour une analyse budgétaire indépendante ont été beaucoup renforcés avec la création, en 1998, d'un Centre d'étude des finances publiques (*Centro de Estudios en Finanzas Públicas, CEFP*) au sein de la chambre basse du Parlement. Les moyens d'investigation générale du Parlement mexicain étaient alors déjà relativement étoffés, avec les Services d'investigation et d'analyse de la bibliothèque parlementaire (*Servicio de Investigación y Análisis, SIA*) et l'Institut d'études parlementaires de la chambre haute du Parlement (*Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, IILSEN*), créé en 1985 pour apporter au Sénat une assistance technique générale.

De même, au Venezuela, un Service de conseil économique et financier (*Oficina de Asesoría Económico y Financiera de la Asamblea Nacional, OAEF*) a été créé en 1997 au sein de l'Assemblée nationale, avec le concours de la Banque interaméricaine de développement, pour étoffer les services d'assistance technique du Parlement dans le domaine des finances publiques. Ce nouvel organe du Parlement a su mettre à contribution les moyens existants d'investigation et d'analyse parlementaires, par exemple le Service autonome d'information parlementaire (*Servicio Autónomo de Información Legislativa, SAIL*) créé en 1994. Toutefois, l'aggravation des tensions entre l'exécutif et le législatif depuis l'entrée en fonctions du

président Hugo Chávez a nuï au fonctionnement de ce service. L'OAEF a été fermé en février 2000, puis a repris ses activités en juin de la même année, dans le cadre de la réactivation du prêt suspendu par la Banque interaméricaine de développement. En 2002-03, le service a connu de nouvelles difficultés (Rojas et Zavarce, 2004).

De fait, l'un des principaux freins à la fonction budgétaire du Parlement tient souvent à son incapacité de s'occuper efficacement de l'élaboration du budget, et non pas aux limites imposées à ses pouvoirs budgétaires. Les moyens techniques sont donc un aspect dont il importe de tenir compte lorsque l'on veut évaluer l'efficacité du corps législatif dans sa fonction de contrôle budgétaire. Question délicate, lorsqu'il s'agit de renforcer le contrôle parlementaire du budget : c'est l'opposition parlementaire, quand elle existe, qui a le plus grand intérêt, et qui est surtout incitée, à renforcer les moyens parlementaires d'un contrôle budgétaire efficace, et donc à renforcer les moyens parlementaires d'un examen budgétaire indépendant. De ce fait, le renforcement des institutions budgétaires du Parlement doit nécessairement s'appréhender dans le contexte général des relations entre l'exécutif et le législatif en régime présidentiel.

4.2.4. *Contrôle parlementaire et audit externe*

Les liaisons institutionnelles entre les commissions des comptes publics et les services généraux de vérification sont déterminantes pour l'efficacité du contrôle parlementaire du budget. Il est essentiel de resserrer ces liaisons pour ancrer le contrôle dans les finances publiques et la gestion budgétaire (Santiso, 2004d ; SIGMA, 2002). Les services généraux de vérification sont en général des organes autonomes en liaison fonctionnelle avec les Parlements. Ils apportent aux Parlements, directement ou indirectement, dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle, des services essentiels de conseil. En même temps, l'efficacité des rapports d'audit dépend largement des suites qui leur sont données par les Parlements. Or, les relations établies entre les institutions supérieures de vérification et les commissions du budget et des comptes publics restent insuffisantes, font souvent apparaître des dysfonctionnements et se caractérisent, au mieux, par une indifférence polie.

Les relations établies entre les services généraux de vérification et les commissions parlementaires des comptes publics varient selon les dispositions institutionnelles relatives à l'audit externe. Il existe trois modèles institutionnels distincts : celui d'une institution publique autonome, par exemple les *Contralorías Generales de la República* (CGR) au Chili et au Pérou ; celui d'un organe consultatif auprès du Parlement, par exemple l'*Auditoría General de la Nación* (AGN) en Argentine ; et celui d'une

institution indépendante dotée de pouvoirs quasi juridictionnels, par exemple le *Tribunal de Contas da União* (TCU) au Brésil.

De plus, pour assurer l'efficacité de l'audit externe des finances publiques, il est essentiel de garantir l'indépendance politique des services généraux de vérification (INTOSAI, 2001). Les critères qui gouvernent la nomination, la révocation des vérificateurs généraux et la durée de leur mandat, ainsi que les modalités de recrutement, d'avancement et de licenciement des cadres, sont autant d'aspects déterminants de l'indépendance effective des services généraux de vérification. La prévisibilité des ressources financières est aussi une condition nécessaire, mais non pas suffisante, de l'établissement des institutions supérieures de contrôle et de leur protection des interférences politiques. Toutefois, l'indépendance politique des services généraux de vérification a souvent été compromise. La nomination des vérificateurs généraux et, par conséquent, des agents des services généraux de vérification, a en général répondu à des considérations politiques. Lorsque le gouvernement dispose d'une majorité au Parlement, les nominations découlent souvent de marchandages politiques. De plus, des mandats de courte durée qui coïncident avec celui du président n'incitent guère les vérificateurs généraux à faire valoir une éventuelle indépendance politique. En Argentine, la constitution et la loi sur l'administration financière disposent que les vérificateurs généraux sont nommés pour un mandat de huit ans renouvelable. Toutefois, en vue de renforcer l'indépendance de l'*Auditoría General de la Nación*, une modification apportée à la constitution en 1994 veut que le président de l'AGN soit choisi dans le principal parti d'opposition. De ce fait, les présidents de l'AGN ont changé avec la majorité gouvernementale. L'extrême politisation de la fonction publique a entraîné une rotation rapide du personnel, empêchant ainsi la concentration des compétences techniques et la naissance d'un « esprit de corps » dans l'institution. Pour ancrer le professionnalisme dans l'audit externe des finances publiques, il est essentiel que la fonction publique soit hautement qualifiée et reconnue, et qu'elle offre à ses agents la titularisation et des perspectives de carrière acceptables au sein de l'institution.

De plus, le fréquent retard des informations sur les résultats budgétaires nuit à la responsabilité financière et limite l'efficacité du contrôle budgétaire par le corps législatif. Les rapports d'audit ne font pas l'objet d'une publicité, ni d'un suivi suffisants. Les institutions qui sont censées agir à partir des conclusions des audits les méconnaissent très souvent. On peut donc douter de la capacité et de la volonté des commissions parlementaires des comptes publics de suivre effectivement les travaux des services généraux de vérification et d'agir selon les recommandations qui découlent de leurs audits. Inverser ces tendances tient de la gageure, mais des efforts

sont en cours pour resserrer les liaisons fonctionnelles entre les institutions qui participent aux dispositifs nationaux visant l'intégrité et qui contribuent au contrôle des finances publiques.

Conscients de ces importantes lacunes, les pays d'Amérique latine s'attachent à renforcer leurs fonctions de vérification externe avec le concours des institutions financières internationales (Santiso, 2004d). D'importantes réformes ont été mises en application ces dernières années. Au Mexique, par exemple, un service général de vérification, l'*Auditoría Superior de la Federación* (ASF), a été créé en 1999 sous forme d'organe consultatif auprès de la chambre basse du Parlement pour aider cette dernière dans le contrôle des finances publiques fédérales et l'examen des comptes publics fédéraux. Peu après, en 2000, le Parlement a approuvé la loi sur le contrôle externe (*Ley Superior de Fiscalización de la Federación*). Au Chili, les Accords politiques de 2003 pour la modernisation de l'État ont confirmé le consensus politique sur la nécessité de continuer à renforcer le service général de vérification, avec l'aide financière de la Banque interaméricaine de développement.

4.3. Conduite de l'économie et prise de décision budgétaire

Au-delà des contraintes institutionnelles qui pèsent sur le contrôle parlementaire du budget, **la nature présidentielle des régimes politiques**, conjuguée à **l'abus des ordonnances**, a nui au renforcement des institutions chargées du contrôle de l'exécutif dans l'élaboration des budgets publics. Dans la plupart des régimes présidentiels d'Amérique latine, le recours aux ordonnances pour établir les budgets publics est spectaculaire, tant en termes relatifs qu'en termes absolus et le corps législatif n'exerce guère de contrôle sur les ordonnances présidentielles (Carey et Shugart, 1998). L'utilisation fréquente des ordonnances prises d'urgence pour modifier les crédits budgétaires et approuver des rallonges affecte la qualité de la gestion budgétaire. Au Pérou, par exemple, entre janvier 1994 et mars 2001, le Parlement a adopté 1 152 lois ou résolutions législatives, tandis que le président a émis 870 ordonnances, dont 86 pour cent étaient prises en urgence. De ces 748 ordonnances, 27 pour cent modifiaient directement le budget et 41 pour cent avaient des conséquences notables sur le budget ou les finances publiques (Banque mondiale, 2001 : 60-62).

Cependant, l'institution des ordonnances prises d'urgence est à double tranchant, car souplesse et stabilité des décisions s'opposent dans l'élaboration de la politique économique (Santiso, 2004a ; Haggard et McCubbins, 2001) : lorsqu'un régime politique permet plus de souplesse dans la conduite de l'économie en isolant l'élaboration de la politique économique et en élargissant l'utilisation des ordonnances, les décisions

sont aussi faciles à inverser qu'à adopter. Ces dispositions institutionnelles entraînent en général des lignes d'action publique chaotiques. Les exemples du Pérou d'Alberto Fujimori, du Brésil de Fernando Collor et de l'Argentine de Carlos Menem sont révélateurs des dysfonctionnements induits par l'abus du pouvoir de l'exécutif de légiférer par ordonnance.

L'abus des ordonnances est révélateur **de l'isolement de la politique économique** au sein du pouvoir exécutif. L'une des caractéristiques des réformes des marchés de la première génération appliquées au début des années 90 est de mettre l'accent sur l'isolement de la politique économique des interférences politiques (Pastor et Wise, 1999 ; Naím, 1995). Cet isolement et la mise en place d'institutions budgétaires hiérarchiques répondaient même, l'un comme l'autre, au consensus du début des années 90 sur les moyens de mettre en œuvre des réformes radicales (Santiso, 2004b). Cependant, la mise en œuvre des réformes économiques de la première génération a souvent entravé les mécanismes de la responsabilité politique, de l'examen externe et du contrôle parlementaire dans le domaine des finances publiques, parfois sans qu'on l'ait voulu, mais souvent au contraire de propos délibéré (Santiso, 2003 et 2004a). La neutralisation des « points de veto », par exemple le contrôle parlementaire ou l'examen juridictionnel, a bel et bien facilité la mise en œuvre des réformes des marchés. Toutefois, au fil des ans, les institutions de la conduite de l'économie se sont fragilisées, précisément du fait de leur isolement, d'où, à terme, des cas spectaculaires de mainmise sur l'État, par exemple en Argentine sous la présidence de Menem et au Pérou sous la présidence de Fujimori. À l'évidence, le gouvernement par ordonnance, qui était un atout au début de la réforme économique, est peu à peu devenu un handicap par la suite.

4.4. Gouvernance politique et fonction budgétaire du corps législatif

Le comportement du corps législatif et les rapports des pouvoirs exécutif et législatif dans l'élaboration des budgets publics s'expriment nécessairement par l'intermédiaire des partis politiques et du régime électoral. Stein et autres (1998) ont même mis en évidence une liaison statistiquement significative entre régime électoral et résultats budgétaires. Les régimes électoraux qui se caractérisent par une forte dose de proportionnalité (c'est-à-dire de vastes circonscriptions) et une fragmentation politique (c'est-à-dire, un grand nombre de partis effectivement représentés au Parlement) se traduisent en général par des gouvernements de grande taille, des déficits plus importants et une réponse plus procyclique à la conjoncture économique.

Les travaux consacrés aux aspects politiques de la budgétisation au Brésil (Morgenstern et Manzetti, 2003 ; Figueiredo, 2003 ; Pereira et Mueller, 2002) montrent que la participation du corps législatif à l'élaboration du budget ne peut être comprise que si les partis politiques et le régime électoral sont pris en considération. Au Brésil, la nature rudimentaire de l'organisation des partis politiques et le fait que l'exécutif domine l'élaboration du budget et contrôle son exécution, la participation des partis à l'élaboration du budget dépend des relations des partis avec l'exécutif (Pereira et Mueller, 2002). La qualité de l'organisation des partis politiques et les effets d'incitation créés par le régime électoral sont des variables déterminantes pour expliquer l'efficacité du contrôle du budget par le corps législatif. Le rôle de l'opposition parlementaire est particulièrement important, car ce sont les partis d'opposition qui sont les plus motivés pour surveiller le gouvernement (Messick, 2002 : 2). Au bout du compte, le degré de cohésion et de discipline des partis politiques détermine, dans une large mesure, l'efficacité des institutions de contrôle et la qualité des relations entre l'exécutif et le législatif.

La fragmentation et l'instabilité excessives de l'organisation des partis politiques dans de nombreuses démocraties qui s'affirment en Amérique latine nuisent à l'exercice efficace du contrôle du budget par le corps législatif. Les partis doivent encore trouver la cohérence, la cohésion et la discipline internes qui leur permettront d'agir constructivement et rationnellement dans le cadre du Parlement. La fragmentation des partis est aggravée par leur forte instabilité et, par conséquent, par un horizon à court terme des parlementaires. De plus, lorsque la coalition dominante jouit d'une position majoritaire disciplinée au Parlement, comme c'est souvent le cas dans les régimes présidentiels d'Amérique latine, une dilution du contrôle reste possible. Les régimes présidentiels qui se caractérisent par la fusion des majorités de l'exécutif et du législatif possèdent rarement de mécanismes efficaces pour mettre en jeu la responsabilité de l'exécutif. Comme le souligne Messick (2002 : 2), lorsque coïncident les intérêts d'une majorité parlementaire et ceux du pouvoir exécutif, la majorité n'est guère incitée à surveiller l'exécutif et, de ce fait, le contrôle parlementaire est souvent faible (Manning et Stapenhurst, 2002 : 2). À cet égard, on notera que le regain d'activité budgétaire du Parlement au Mexique depuis la fin des années 90 résulte directement de l'apparition d'une opposition parlementaire à la suite des élections de 1997. L'apparition d'une opposition parlementaire effective, qui a finalement réussi à battre le parti au pouvoir de longue date lors des élections générales de 2000, a fortement incité à renforcer le contrôle du budget par le corps législatif et les moyens du Parlement pour un examen budgétaire indépendant. Comme l'exemple du Mexique le montre clairement, l'apparition d'une opposition parlementaire crédible augmente considérablement à la fois les incitations et les moyens

d'un contrôle parlementaire efficace du budget. En définitive, l'efficacité et la responsabilité du contrôle parlementaire nécessitent l'existence d'une opposition parlementaire suffisamment efficace et le renforcement des moyens parlementaires d'une analyse budgétaire indépendante.

L'exemple du Mexique souligne lui aussi que l'évolution de la nature des relations entre l'exécutif et le législatif qui se dessine peu à peu dans toute l'Amérique latine exerce une profonde influence sur le rôle du corps législatif dans l'élaboration des budgets publics (Mainwaring et Welna, 2003 ; Morgenstern et Nacif, 2002 ; Haggard et McCubbins, 2001). Le corps législatif réaffirme progressivement ses pouvoirs budgétaires, en partie du fait de la montée en puissance de l'opposition parlementaire. Le gouvernement partagé, lorsque les majorités des pouvoirs exécutif et législatif ne coïncident pas, est un phénomène nouveau en Amérique latine. Il est de plus en plus courant. Il crée de nouvelles conditions de confinement qui imposent des limites au pouvoir discrétionnaire de l'exécutif dans l'élaboration des budgets publics. Au Mexique, par exemple, les conflits budgétaires se sont multipliés depuis que le parti dominant de longue date, le *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), a perdu la majorité au Parlement en 1997 (Carbonell, 2002 ; Weldon, 2002). Au Brésil, le Parlement a toujours été l'arène de marchandages sur les crédits et amendements budgétaires votés à des fins électorales locales (Samuels, 2002). Même en Argentine, pays qui pourtant se caractérise par une certaine discipline des partis, l'élaboration des budgets publics donne lieu à plus de conflits et de marchandages qu'auparavant (Eaton, 2002 ; Jones, 2001).

5. Conclusion : les aspects politiques de l'élaboration des budgets publics

L'analyse de la fonction budgétaire du corps législatif en Amérique latine montre les conditions à satisfaire pour renforcer le rôle du Parlement dans le contrôle budgétaire en régime présidentiel. L'économie politique de l'élaboration du budget révèle que des aspects politiques et techniques déterminent, en synergie, l'efficacité du contrôle parlementaire du budget tout au long du cycle budgétaire. Certes, les Parlements possèdent d'importants pouvoirs budgétaires. Cependant, il est rare qu'ils les exploitent pleinement. Le manque de moyens et l'asymétrie de l'information expliquent en général pourquoi les Parlements n'exercent pas leur pouvoir budgétaire efficacement, tandis que les règles de la gouvernance et la nature des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif expliquent en général pourquoi il arrive qu'ils ne les exercent pas judicieusement. Les Parlements ne pourront donc asseoir leur crédibilité comme institutions de la conduite

de l'économie que si leurs moyens de contrôle du budget sont renforcés et si l'organisation des pouvoirs publics le leur permet.

Le problème central reste de conjuguer le regain d'activité du corps législatif dans l'élaboration du budget avec la promotion de la discipline budgétaire. Comme Schick le souligne avec justesse (Schick, 2003) : à mesure que le corps législatif affirme son rôle budgétaire, l'un des problèmes auxquels les architectes du budget devront faire face sera de concilier l'impulsion pour l'indépendance avec l'impératif de responsabilité budgétaire. Les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif seront fortement influencées par la manière d'assurer cet équilibre. Étoffer les moyens du corps législatif de s'engager efficacement dans l'élaboration du budget et d'assumer ses compétences budgétaires contribue certainement à réduire les dysfonctionnements induits par une budgétisation irresponsable du corps législatif et d'assurer une contribution concrète des Parlements à la discipline et à la prudence budgétaires. La faiblesse des organes budgétaires législatifs entraîne des difficultés d'accès à une analyse budgétaire indépendante, l'insuffisance du conseil technique apolitique et le manque d'informations à jour sur les résultats budgétaires. Pour corriger ces défauts, il faudra renforcer l'organisation et les méthodes du corps législatif, par exemple les services budgétaires du Parlement, et mettre les services généraux de vérification au service du contrôle parlementaire du budget.

Cependant, le seul renforcement des moyens techniques risque fort de rester sans effet tant que manque l'impulsion politique qui permettra de les utiliser efficacement. Les améliorations techniques peuvent aisément être neutralisées ou émasculées par des contraintes liées à l'économie politique. Dès lors, réhabiliter la fonction budgétaire du corps législatif en Amérique latine s'apparente au « problème de la poule et de l'œuf » : faut-il d'abord mettre en place les moyens du pouvoir législatif ou faut-il que ces moyens résultent d'un regain d'activité parlementaire ? L'étude de la fonction budgétaire du corps législatif en Amérique latine montre clairement qu'il faut s'occuper simultanément des moyens et des incitations. Le défi à relever pour assurer l'efficacité de la fonction budgétaire du corps législatif dans les régimes présidentiels d'Amérique latine est de passer d'une problématique de compromis entre responsabilité démocratique et discipline budgétaire à une problématique de synergie positive et de « cercle vertueux ». La responsabilité budgétaire et la responsabilité démocratique doivent se construire simultanément.

Cet article souligne en outre qu'il faut distinguer plus nettement les contributions du corps législatif à l'élaboration de la politique budgétaire aux **différentes étapes budgétaires**. Si la gestion des dépenses publiques doit certainement rester du ressort de l'exécutif, le rôle du corps législatif est déterminant pour s'assurer que l'administration rend compte de son

affectation des dépenses publiques, de leur exécution et de leur contrôle. La conduite rationnelle de l'économie nécessite le contrôle efficace et judicieux du budget par le corps législatif. De plus, par le renforcement des mécanismes de responsabilité dans l'élaboration des budgets publics, le contrôle parlementaire du budget devrait améliorer, au fil des ans, la crédibilité du budget et permettre le contrôle des pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif dans la gestion des dépenses publiques.

En fin de compte, la gouvernance budgétaire reflète un équilibre délicat entre le pouvoir exécutif et le contrôle parlementaire. Le principal problème que posent la fonction budgétaire du corps législatif et la prise de décision budgétaire dans les régimes présidentiels d'Amérique latine est de trouver comment conserver les avantages du pouvoir exécutif fort que nécessitent la discipline budgétaire et la gestion de l'économie, surtout en temps de crise, tout en assurant l'équilibre institutionnel des pouvoirs qui garantit l'efficacité du contrôle (Santiso, 2004a et 2004b). À son tour, la qualité des mécanismes de « responsabilité verticale », en particulier la nature du régime politique et la cohérence du système des partis politiques, influe beaucoup sur l'efficacité des institutions de la « responsabilité horizontale », par exemple le contrôle parlementaire du budget (O'Donnell, 1998 ; Schedler et autres, 1999). L'efficacité des mécanismes de la « responsabilité horizontale » des pouvoirs publics dépend en fin de compte de l'efficacité des mécanismes de « responsabilité verticale ». Renforcer les institutions de contrôle parlementaire du budget et les organes chargés de l'intégrité des finances publiques est à l'évidence un défi structurel lancé aux économies émergentes d'Amérique latine. Il n'en est pas moins capital.

Notes

¹ Centre parlementaire, 1998 ; Diamond, 2002 ; Gustafson, 2003 ; Manning et Stapenhurst, 2002 ; Messick, 2002 ; Norton et Elson, 2002 ; OCDE, 1998, 2001, 2002 ; Petrei, 1998 ; Schick, 2002 ; Wehner, 2004. Depuis 2000, les présidents de commission parlementaire des finances des pays membres de l'OCDE se réunissent chaque année pour examiner les tâches du corps législatif dans l'élaboration des budgets publics, dans le cadre des travaux du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE sur la budgétisation, la gestion et la responsabilité publiques (voir www.oecd.org/gov/budget). De même, l'Union interparlementaire a organisé une série de séminaires régionaux pour étudier le

rôle des parlements dans l'élaboration du budget des pays en développement à Nairobi (2000), Bamako (2001), Manille (2002) et Colombo (2003) – voir www.ipu.org.

- 2 En coopération avec la Banque mondiale, l'OCDE a mené en 2003 une vaste étude comparative des méthodes et des procédures budgétaires qui portait notamment sur le rôle du corps législatif dans le cycle d'élaboration du budget. Les résultats de la première enquête budgétaire de l'OCDE porte sur environ 40 pays. Voir www.oecd.org/gov/budget.
- 3 En 2001, le Fonds monétaire international (FMI) a adopté un *Code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire* et l'observation de ces normes par les pays fera l'objet d'une évaluation régulière dans des *Rapports sur l'observation des normes et codes* (RONC). Ces instruments de diagnostic complètent ceux de la Banque mondiale qui permettent l'évaluation de la qualité du fonctionnement des finances publiques, par exemple les *Examen[s] des dépenses publiques* (EDP) et les *Évaluation[s] de la responsabilité financière dans les pays*.
- 4 Dès les années 20 et 30, les « missions Kemmerer », placées sous l'égide des États-Unis, avaient contribué à la mise en place des banques centrales et à la modernisation de l'appareil des finances publiques dans les pays andins.
- 5 On trouve des exceptions notables à cette procédure, par exemple au Chili où le service externe d'audit est aussi chargé de gérer le système de comptabilité nationale.

Références

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes et Ernesto Stein (1999), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, OCE Working Paper 394, Washington, DC.
- Allen, Richard, et Daniel Tommasi (2001), *Managing Public Expenditure*, OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2001), *Peru: Institutional and Governance Review*, Banque mondiale, Report n° 2637-PE, Washington, DC.
- Bradbury, John Charles, et Mark Crain (2001), « Legislative Organization and Government Spending: Cross-Country Evidence », *Journal of Public Economics* 82(3) : 309-325.
- Cámara de Diputados (2001), *Sistemas de gobierno y procesos presupuestarios en países seleccionados*, Cámara de Diputados Centro de Estudios en Finanzas Públicas/005/2001, Mexico.
- Carbonell, Miguel (2002), « Los Conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en México », *Contribuciones* 3/2002 : 11-24.
- Carey, John, et Matthew Soberg Shugart (dir. de la publ.) (1998), *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Centre parlementaire (1998), *Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarian's Handbook*, Parliamentary Center, Ottawa.
- Diamond, Jack (2002), « The Strategy of Budget System Reform in Emerging Economies », *Public Finance and Management* 2(3):358-386.
- Dorotinsky, William, et Yasuhiko Matsuda (2002), « Reforma de la gestión financiera en América Latina : Una perspectiva institucional », *Reforma y Democracia* 23 : 141-166.
- Eaton, Kent (2002), « Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature », dans Morgenstern et Nacif (dir. de la publ.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, p. 287-314.

- Figueiredo, Argelina (2003), « The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability : Lessons from the Brazilian Experience », dans Mainwaring et Welna (dir. de la publ.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, p. 170-198.
- Gustafson, Robert (2003), *Legislatures and the Budget Process*, NDI Legislative Research Series, National Democratic Institute for International Affairs, Washington, DC.
- Gutiérrez, Gerónimo, Alonso Lujambio et Diego Valadés (2001), *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico.
- G8 (2003), *Lutter contre la corruption et améliorer la transparence : déclaration du G8*, G8, Evian, France, www.g8.fr.
- Haggard, Stephan, et Mathew D. McCubbins (dir. de la publ.) (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- IBP (2003), *Index of Budget Transparency in Five Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Peru*, International Budget Project, Washington, DC, adresse de consultation : www.internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf.
- INTOSAI (2001), *Étude sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), Rapport final du Groupe de travail ad hoc*, Secrétariat général de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Vienne, www.intosai.org.
- Jones, Mark (2001), « Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget », dans Haggard et McCubbins (dir. de la publ.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 149-182.
- Krafchik, Warren, et Joachim Wehner (1998), « The Role of Parliament in the Budget Process », *South African Journal of Economics* 66(4) : 512-541.
- Lavielle, Briseida, Mariana Pérez et Helena Hofbauer (2003), *Latin America Index of Budget Transparency*, International Budget Project, Mexico et Washington, DC.
- Mainwaring, Scott, et Christopher Welna (dir. de la publ.) (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.

- Manning, Nick, et Rick Staphenurst (2002), *Strengthening Oversight by Legislatures*, PREM Note 74, Banque mondiale, Washington, DC.
- Messick, Richard (2002), *Strengthening Legislatures: Implications from Industrial Countries*, PREM Note 63, Banque mondiale, Washington, DC.
- Morgenstern, Scott, et Benito Nacif (dir. de la publ.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Morgenstern, Scott, et Luigi Manzetti (2003), « Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina », dans Mainwaring et Welna (dir. de la publ.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, pp. 132-169.
- Morón, Eduardo, Claudia Gonzalez del Valle et Tamiko Hasegawa (2003), *Transparencia Presupuestaria en el Perú y América Latina*, CIUP Working Paper 54, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, www.up.edu.pe.
- Mostajo, Rossana (2002), *El Sistema Presupuestario en el Perú*, CEPAL-ILPES Public Management Working Paper 17, Santiago.
- Naím, Moises (1995) « Latin America: The Second Stage of Reform », dans Larry Diamond et Mark Plattner (dir. de la publ.), *Economic Reform and Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 28-44.
- Norton, Andy, et Diane Elson (2002), *What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, Overseas Development Institute, Londres.
- O'Donnell, Guillermo (1998), « Horizontal Accountability in New Democracies », *Journal of Democracy* 9(3) : 112-126.
- OCDE (1998), *Le rôle du Parlement*, OCDE, Paris, PUMA/SBO(98)4.
- OCDE (2001), *Processus budgétaire : vers un nouveau rôle du Parlement*, Le Sénat, Paris.
- OCDE (2002), « Transparence budgétaire – les meilleures pratiques de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 1, n° 3, pp. 7-15.
- OCDE (2003), « La budgétisation au Brésil », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3, n° 1, pp. 109-146.
- Pastor, Manuel, et Carol Wise (1999), « The Politics of Second Generation Reforms », *Journal of Democracy*, 10(3) : 34-48.

- Pereira, Carlos, et Bernardo Muller (2002), « Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro », *Dados* 45(2) : 265-301.
- Pereira, Carlos, et Bernardo Muller (2004), « The Cost of Governing: Strategic Behaviour of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process », *Comparative Political Studies*, 37 : 781-815.
- Petrei, Humberto (1998), *Budget and Control : Reforming the Public Sector in Latin America*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Rojas, Edgar, et Harold Zavarce (2004), *Instituciones para la coordinación de la política monetaria y fiscal : Un enfoque transaccional para el caso venezolano*, communication au XVI^e Séminaire régional sur la politique budgétaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Santiago du Chili, 26-29 janvier, www.eclac.org.
- Rubio Llorente, Francisco (1993), *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Samuels, David (2002), « Progressive Ambition, Federalism and Pork-barreling in Brazil », dans Morgenstern et Nacif (dir. de la publ.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 315-340.
- Santiso, Carlos (s.d.), “Ensuring Government Accountability in Public Finance: The Role of National Audit Offices and Public Accounts Committees in Emerging Economies”, manuscrit non publié.
- Santiso, Carlos (2003), « Another Lost Decade? The Future of Reform in Latin America », *Public Administration and Development* 23(4) : 297-305.
- Santiso, Carlos (2004a), « Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policymaking », *International Public Management Journal* 7(2) : 271-298.
- Santiso, Carlos (2004b), « The Contentious Washington Consensus: Reforming the Reforms in Emerging Markets », *Review of International Political Economy* 11(4) : 827-843.
- Santiso, Carlos (2004c), “The Political Economy of Governance and Conditionality in Multilateral Development Finance”, *International Public Management Journal* 7(1) : 73-100.

- Santiso, Carlos (2004d), « Lending to Credibility: The Inter-American Development Bank and Budget Oversight Institutions in Latin America », *Review of the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL Review)*, 83 : 171-190.
- Santiso, Carlos, et Arturo García Belgrano (2004), *Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems: Governance of the Budget in Peru*, communication au XVI^e Séminaire régional sur la politique budgétaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Santiago du Chili, 26-29 janvier, www.eclac.org.
- Scartascini, Carlos, et Ernesto Stein (2004), *The Bolivian Budget: A Year Long Bargaining Process*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond et Marc Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Schick, Allen (2002) « Les Parlements nationaux peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ? », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* 1(3) : 15-42.
- Schick, Allen (2003), « Le rôle des règles financières dans la budgétisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3, n° 3, pp. 7-39.
- Shugart, Mathew, et Stephan Haggard (2001), « Institutions and Public Policy in Presidential Systems », dans Haggard et McCubbins (dir. de publ.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 64-104.
- SIGMA (2002), *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Paper 33, Support for Improvement in Governance and Management, OCDE, Paris, www.sigmaweb.org.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi et Alejandro Grisanti (1998), *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*, OCE Working Paper 367, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Wehner, Joachim (2001), « Reconciling Accountability and Fiscal Prudence: A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament », *Journal of Legislative Studies* 7(2) : 58-80.
- Wehner, Joachim (2004), *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*, Document de travail

WBI, l'Institut de la Banque mondiale, Washington, DC, www.worldbank.org/wbi.

Weldon, Jeffrey (2002), « Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico », dans Morgenstern et Nacif (dir. de la publ.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 377-412.

Wildavsky, Aaron (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston.

Wildavsky, Aaron (1992), « Political Implications of Budget Reform: A Retrospective », *Public Administration Review* 52 : 594-599.

Wingast, Barry, Kenneth Shepsle et Christopher Johnsen (1981), «The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics», *Journal of Political Economy* 89:642-664.

Table des matières

La procédure budgétaire au Chili <i>Par Jón R. Blöndal et Teresa Curristine</i>	7
Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes <i>Par Carlos Santiso</i>	51
Estimations du déficit structurel suisse, 2002 à 2007 <i>Par Frank Bodmer et Alain Geier</i>	87
Gérer les deniers publics : des produits aux résultats – et au-delà <i>Par David Webber</i>	115
Modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle <i>Par Michael Ruffner et Joaquin Sevilla</i>	141