

*Actes du séminaire parlementaire régional
Cambodge-Laos-Vietnam*

sur

LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Vientiane (Laos), du 19 au 21 décembre 2005

*Séminaire en partenariat avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie
(Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie)*

– Sommaire –

SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE RÉGIONAL CAMBODGE, LAOS, VIETNAM.....	4
PRÉSENTATION DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE.....	5
PROGRAMME DU SÉMINAIRE.....	9
SÉANCE SOLENNELLE D'OUVERTURE.....	11
ALLOCATION DU DR KHAMPHAY RASMY, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETHNIQUES, VICE-PRÉSIDENT DE LA SECTION LAO DE L' APF.....	12
ALLOCATION DE M. MOM CHIM HUY, DÉPUTÉ, CHEF DE LA DÉLÉGATION DU CAMBODGE.....	14
ALLOCATION DE M. NGUYEN VAN ME, DÉPUTÉ, CHEF DE LA DÉLÉGATION VIETNAMIENNE.....	16
MESSAGE DE M. JACQUES LEGENDRE, SÉNATEUR DU NORD (FRANCE), SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PARLEMENTAIRE DE L'APF.....	17
ALLOCATION DE MME PANY YATHOTHOU, DÉPUTÉE, VICE-PRÉSIDENTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU LAOS.....	19
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE	
LE PROJET DE LOI DE FINANCES : EXAMEN, VOTE ET PROCÉDURE D'EXÉCUTION.....	21
INTERVENTION DE M. JEAN-MARC LALONDE, DÉPUTÉ DE L'ONTARIO.....	22
INTERVENTION DE MME MARIE-CLAUDE BEAUDEAU, SÉNATRICE HONORAIRE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.....	41
EXPOSÉS EN SÉANCE PLÉNIÈRE	
LE CONTRÔLE DE L'EFFICACITÉ DU BUDGET ET DE LA DÉPENSE PUBLIQUE.....	52
INTERVENTION DE M. JOSEPH A. DAY, SÉNATEUR DU CANADA.....	53
INTERVENTION DE M. YVES FROMION, DÉPUTÉ DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.....	60
INTERVENTION DE M. RIGOBERT MABOUNDOU, DÉPUTÉ DE LA RÉPUBLIQUE DU CONGO.....	64
INTERVENTION DE M. MOM CHIM HUY, DÉPUTÉ, CHEF DE LA DÉLÉGATION DU CAMBODGE.....	77
SÉANCE DE CLÔTURE.....	80
DISCOURS DE CLÔTURE DU DR KHAMPHAY RASMY, VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETHNIQUES, VICE-PRÉSIDENT DE LA SECTION LAO DE L' APF.....	81
RAPPORT GÉNÉRAL DU SÉMINAIRE.....	82
DÉCLARATION FINALE DU SÉMINAIRE.....	87
ANNEXES.....	89
BIOGRAPHIES DES CONFÉRENCIERS.....	90
LISTE DES PARTICIPANTS AU SÉMINAIRE.....	98
DOCUMENTS ANNEXÉS À L'INTERVENTION DE M. YVES FROMION.....	101
COUPURE DE PRESSE.....	133
SÉMINAIRES D'INFORMATION ET D'ÉCHANGES.....	139





Synthèse du séminaire régional Cambodge, Laos, Vietnam

Le séminaire qui s'est déroulé à Vientiane (Laos) du 19 au 21 décembre 2005 a réuni une trentaine de parlementaires du Cambodge, du Laos et du Vietnam et une vingtaine de fonctionnaires des trois pays sur le thème du contrôle budgétaire.

Ce séminaire régional était le deuxième organisé à Vientiane, le premier ayant eu lieu en 1998. Ce geste important voulait témoigner de l'appui de l'APF à sa nouvelle région Asie-Pacifique regroupant les sections du Cambodge, du Laos, du Vietnam et du Vanuatu. Un séminaire au Vanuatu sera organisé début 2006, prouvant bien l'importance attachée à cette nouvelle région, toutes ses sections ayant ainsi bénéficié de ce programme de coopération en moins de deux mois.

Après une allocution du vice-président de la section lao de l'APF, des chefs des délégations du Cambodge et du Vietnam, et du message de M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'APF, Mme Pany Yathothou, Vice-présidente de l'Assemblée nationale du Laos, a souligné l'importance d'une plus grande implication du Parlement dans le processus budgétaire.

Les exposés suivis de débats ont porté sur deux aspects principaux du contrôle budgétaire :

- l'examen, le vote et la procédure d'exécution du projet de loi de finances ;
- le contrôle budgétaire et l'efficacité de la dépense publique.

Cinq parlementaires ont exposé les différents systèmes budgétaires en vigueur dans les régions d'Afrique, d'Amérique et d'Europe de l'APF. Il s'agissait de :

- M. Joseph A. Day, sénateur du Canada,
- M. Rigobert Maboundou, député du Congo,
- Mme Marie-Claude Beaudeau, sénatrice honoraire de la République française,
- M. Yves Fromion, député de la République française,
- M. Jean-Marc Lalonde, député de l'Ontario (Canada).

Le séminaire s'est clos sur une déclaration finale reprenant les points clés des échanges :

- obligation pour le gouvernement de définir les objectifs stratégiques de sa politique, d'assurer la transparence des finances publiques et la lisibilité de ses actions à travers un budget répondant à une logique de résultats ;
- nécessité, pour le Parlement, de renforcer ses capacités d'analyse et d'appréciation des politiques publiques, de structurer et d'utiliser au mieux ses pouvoirs de contrôle ;
- obligation pour l'Etat de garantir l'indépendance et l'efficacité des organes de contrôle budgétaire tels que la Cour des comptes ;
- appel à la coopération francophone pour promouvoir les pratiques budgétaires en tenant compte des réalités et des contraintes locales.

Le reportage vidéo effectué lors de cet événement est disponible sur le site Internet de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie : apf.francophonie.org.

Présentation de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

« Ce sont les peuples qui, par l'intermédiaire de leurs élus, pousseront les gouvernements à aller de l'avant. Il faut réunir dans une association interparlementaire les parlements de tous les pays où l'on parle le français »

Léopold Sedar Senghor
Février 1966

LE « PARLEMENT DES PARLEMENTS FRANCOPHONES »

C'est en juillet 1998 que l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française a décidé de modifier son appellation pour adopter celle d'**Assemblée parlementaire de la Francophonie** : elle se mettait ainsi en conformité avec la Charte de la Francophonie, adoptée au Sommet d'Hanoi en novembre 1997, qui l'avait reconnue comme l'Assemblée consultative de la Francophonie. L'Assemblée internationale des parlementaires de langue française succédait elle-même depuis 1989 à une simple Association internationale des parlementaires de langue française, créée en 1967 : c'est en effet à cette date que, sur une idée de Léopold Sédar Senghor, avec le soutien actif de Charles Helou, Habib Bourguiba, Norodom Sihanouk, et Hamani Diori, un certain nombre de parlementaires francophones se sont réunis à Luxembourg afin de constituer une association se proposant de défendre la langue française et d'en assurer le rayonnement.

Cette évolution ne serait pas rappelée si elle n'illustrait la profonde évolution de cette structure d'une simple association de parlementaires à une véritable instance politique de la Francophonie, qui la distingue des opérateurs directs. L'Assemblée parlementaire de la Francophonie constitue bien aujourd'hui le « Parlement des Parlements francophones ».

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie rassemble des parlementaires issus de 74 assemblées ou organisations interparlementaires : 49 sections membres, 16 sections associées et 9 sections ayant le statut d'observateur.

Chacune représente son parlement, de manière distincte et autonome vis-à-vis des Etats et des gouvernements : cela confère à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie une liberté de ton, une latitude d'action souvent remarquées.

Comme toutes les assemblées parlementaires, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est composée d'un certain nombre de structures délibérantes : assemblée plénière, Bureau, Secrétariat général, quatre commissions (politique, éducation, affaires parlementaires, coopération) et un réseau des femmes parlementaires, assemblées régionales.



L'ASSEMBLÉE CONSULTATIVE DE LA FRANCOPHONIE

Lors du Sommet de Maurice d'octobre 1993, les chefs d'État et de gouvernement, après avoir réaffirmé la place éminente de l'institution parlementaire au cœur de la démocratie représentative et de l'État de droit, ont considéré que l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (AIPLF), seule organisation interparlementaire de la Francophonie, constituait le lien démocratique entre les gouvernements et les peuples de la Francophonie. En conséquence, ils ont décidé de reconnaître l'AIPLF comme l'assemblée consultative de la Francophonie, ce qu'a confirmé la Charte de la Francophonie adoptée à Hanoi en novembre 1997.

Une convention entre l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a été signée en juin 2000 afin d'organiser la collaboration entre elles.

Les relations avec la Francophonie institutionnelle s'expriment au moment de chaque session, l'ordre du jour de l'assemblée plénière tenant compte des priorités décidées par les Sommets des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie et des activités des autres instances francophones. Le Secrétaire général de l'OIF y fait rapport devant les parlementaires de ses activités et se soumet à une séance de questions-réponses.

De son côté, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est invitée à participer aux travaux des Sommets des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie. Elle transmet à cette occasion un avis et des recommandations qui font l'objet d'une présentation par son président. Elle représente ainsi les intérêts et les aspirations des peuples de la Francophonie et participe à la vie institutionnelle de la Francophonie en apportant une perspective politique.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie entretient des relations suivies avec les institutions exécutives de la Francophonie, ce qui lui permet d'effectuer un meilleur suivi des décisions prises lors des Sommets des chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie et lors des Conférences ministérielles thématiques.

LA « VIGIE DE LA DÉMOCRATIE » DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

Comme l'a récemment rappelé le Président Abdou Diouf, Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est une « vigie de la démocratie », un observateur attentif des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Outre les missions d'information et de bons offices et sa participation à des missions d'observation des élections, elle a développé une série d'outils qui favorisent le dialogue et lui permettent de jouer son rôle de vigie et d'accompagnement de la démocratie parlementaire.

Depuis 1992, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a participé dans 26 pays à une soixantaine de missions préparatoires et d'observation des élections organisées par l'Organisation internationale de la Francophonie. Une centaine de parlementaires provenant de 30 parlements différents ont pris part à ces missions d'observation d'élections présidentielle et législatives, ainsi que celles concernant les référendum constitutionnels. Ces missions ont conduit à l'adoption de recommandations qui préconisent la nécessité d'un appui en amont et en aval des élections. C'est ce que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'efforce de faire par le biais de ses autres programmes de coopération interparlementaire.



L'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'intéresse de près aux situations de crise politique dans l'espace francophone. La commission politique aborde ainsi à chacune de ses réunions les enjeux politiques dans les pays dont les sections sont suspendues ou sous observation, de même que toute autre situation de crise à la demande de ses membres. Ce rapport donne lieu à des projets de résolutions ou de recommandations qui une fois adoptées par le Bureau ou l'Assemblée plénière, sont transmises aux chefs d'Etat et de gouvernement ainsi qu'aux instances de la Francophonie. Ce suivi comporte dorénavant un volet sur les dynamiques régionales des situations de crise.

UN ACTEUR INCONTOURNABLE DE LA COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie organise des **séminaires d'information et d'échanges** destinés à des parlementaires d'un parlement national ou d'une région particulière. Les thèmes à l'étude sont choisis par les parlements hôtes, selon les besoins exprimés par les parlementaires. Ces séminaires sont animés par des conférenciers parlementaires venus le plus souvent des régions Afrique, Amérique et Europe. Plus d'une vingtaine de séminaires ont ainsi été organisés depuis une dizaine d'années, sur des sujets variés comme la bonne gouvernance, le processus législatif, le contrôle parlementaire, le contrôle budgétaire, la représentation et le rôle des petits partis politiques, etc.

De nouveaux **séminaires spécifiquement destinés aux femmes** ont été conçus en 2004. Le réseau des femmes parlementaires de l'APF est impliqué dans le choix des thèmes. Des séminaires ont été organisés sur le thème de la *Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF) à Bamako (Mali), au mois d'octobre 2004, à Antananarivo (Madagascar), au mois de mai 2005 et à Libreville (Gabon) en décembre 2005. L'objectif de ces séminaires animés par des experts est d'informer et de sensibiliser les femmes parlementaires sur le contenu de cette convention et sur les moyens de la mettre réellement en application dans leurs pays respectifs.

Des **stages de formation** pour les fonctionnaires parlementaires se déroulent parfois de manière parallèle aux séminaires parlementaires. De plus, chaque année, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie finance cinq places au sein du stage organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat français, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères français et l'Ecole nationale d'Administration (ENA). Ce stage d'une durée de quatre semaines porte sur l'organisation du travail parlementaire.

Au service de l'information parlementaire, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie met aujourd'hui en œuvre le **projet Noria**, financé par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, qui a pour objectif de renforcer les capacités des parlements par l'amélioration de la circulation de l'information parlementaire au moyen de technologies de l'information et de la communication.

Ce projet propose trois types d'appui : l'appui « généralisé » favorise la production, la diffusion et la conservation de l'information législative francophone (réseaux informatiques, Intranet et Internet) ; l'appui « spécial » vise à renforcer la présence de l'information francophone dans les parlements où elle est absente ou sous représentée (traduction des sites, cours de langue, achats de livres et de documents) ; l'appui « réseau » encourage la constitution et l'animation de réseaux autour du travail d'information parlementaire. Il est destiné aux documentalistes, bibliothécaires et webmestres des assemblées. Il est mis en œuvre au moyen de formations et de séminaires.



La décision de créer le **Parlement francophone des jeunes** a été prise lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie à Moncton, en septembre 1999, dont le thème était justement la jeunesse. Sa mise en oeuvre en a été confiée à l'APF.

Le Parlement francophone des jeunes vise à développer la formation civique et à renforcer la solidarité entre jeunes venant de tous les horizons de la Francophonie en les initiant à l'activité parlementaire.

Le Parlement francophone des jeunes s'est réuni trois fois : à Québec en juillet 2001, au Niger en juillet 2003 et à Bruxelles en juillet 2005. Ces trois réunions ont donné lieu à l'adoption de la « Charte du jeune citoyen francophone pour le XXI^e siècle » qui a été présentée aux chefs d'Etat et de gouvernements de la Francophonie lors du Sommet de Beyrouth en 2002, à une « Déclaration sur le développement » inspirée des huit objectifs du millénaire pour le développement fixés par les Nations Unies présenté aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet de Ouagadougou en novembre 2004. Le « Livre blanc » adopté à Bruxelles sera présenté lors du prochain Sommet à Bucarest en septembre 2006.

L'APF a également décidé d'étendre le champ de ses interventions en direction des jeunes en instituant, en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, un soutien aux **parlements nationaux de jeunes**. Ce nouveau projet poursuit un double objectif : renforcer les parlements de jeunes au sein des sections membres de notre Assemblée et susciter la création de telles structures dans les sections qui en sont dépourvues. Dans ce cadre, l'APF apporte auprès de ces parlements son expertise acquise dans l'organisation de ce genre de manifestation ainsi qu'un appui matériel.

*
* * *

Programme du séminaire

Lundi 19 décembre

- 09 h 00 **Cérémonie inaugurale (Assemblée nationale)**
 - Allocution de Dr Khamphay RASMY, Vice-président de la commission des affaires ethniques, Vice-président de la section lao de l' APF
 - Allocution de M. MOM Chim Huy, Député, Chef de la délégation du Cambodge
 - Allocution de M. NGUYEN Van Me, Député, Chef de la délégation du Vietnam
 - Message de M. Jacques LEGENDRE, Secrétaire général parlementaire de l'APF
 - Allocution de Mme Pany YATHOTHOU, Députée, Vice-Présidente de l'Assemblée nationale du Laos
- 10 h 00 *Photo officielle*
Transfert à l'hôtel Novotel
- 10 h 30 *Pause café*
- 11 h 00 Exposés des conférenciers sur **le projet de loi de finances : examen, vote et procédure d'exécution**
Rapporteurs :
 - *M. Jean-Marc Lalonde (Ontario)*
 - *Mme Marie-Claude Beaudeau (France)*
- 12 h 00 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie à l'hôtel Novotel*
- 13 h 30 Séance de questions réponses sur le thème du matin
- 15 h 00 *Pause café*
- 15 h 30 Reprise des travaux
- 17 h 00 Fin des travaux
- 19 h 00 Cocktail offert par M. Khamsing SAYAKHONE, Député, Président de la section Lao de l'APF

Mardi 20 décembre

- 9 h 00 Exposés des conférenciers en séance plénière sur **le contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique**
Rapporteurs :
 - *M. Joseph A. Day (Canada)*
 - *M. Yves Fromion (France)*
 - *M. Rigobert Maboundou (Congo)*
- 10 h 30 *Pause café*



Mardi 20 décembre (suite)

- 11 h 00 Séance de questions réponses sur le thème du jour
- 12 h 30 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie à l'hôtel Novotel*
- 14 h 00 Reprise des travaux
- 15 h 30 *Pause café*
- 16 h 00 Reprise des travaux
- 17 h 00 Fin des travaux
- 19 h 00 Cocktail dînatoire offert par M. Maurice Portiche, Ambassadeur de France, à la Résidence

Mercredi 21 décembre

- 9 h 00 ***Séance de clôture***
Discours de clôture
- 10 h 30 *Pause café*
- 11 h 00 Réunion de la Région Asie
- 13 h 00 *Déjeuner offert par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie à l'hôtel Novotel*
- 14 h 30 *Visite de la Ville de Vientiane*
- 19 h 00 Réception offerte par Mme Pany YATHOTHOU, Députée, Vice-Présidente de l'Assemblée nationale du Laos

*
* *
*





Séance solennelle d'ouverture

*Allocution du Dr Khamphay Rasmy,
Vice-président de la commission des affaires ethniques,
Vice-président de la section lao de l' APF*

Son Excellence Madame Pany Yathotou, Vice-Présidente de l'Assemblée Nationale,
Son Excellence Monsieur Souban Srithirath, Président de la Francophonie au Laos,
Madame et Messieurs les Conférenciers,
Honorables Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Vos Excellences Messieurs les Ambassadeurs,
Mesdames et Messieurs,
Mes chers collègues,

J'ai le plaisir de prendre la parole en premier et pouvoir ainsi souhaiter la bienvenue à nos collègues du Cambodge et du Vietnam, mais aussi du Canada, du Congo et de la France, ici, à Vientiane. J'espère qu'ils découvriront une terre d'accueil et qu'ils se sentiront chez eux.

C'est un grand honneur pour notre pays d'accueillir pour la deuxième fois un séminaire parlementaire régional regroupant les trois pays d'Asie de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie : le Cambodge, le Laos et le Vietnam.

Nous allons discuter pendant trois jours d'un problème d'une grande importance et qui nous tient particulièrement à cœur : il s'agit du contrôle budgétaire. Il sera en effet intéressant de voir dans un premier temps l'examen, le vote et la procédure d'exécution du budget telle qu'elle est pratiquée dans les différents continents américain, africain et européen.

Mais notre connaissance sera plus grande lorsque nous aurons un aperçu du pouvoir de contrôler l'efficacité du budget de la dépense publique.

Cette rencontre nous permet d'échanger et de nous enrichir de l'expérience des autres parlements ayant en partage le français.

Chers collègues,

Permettez-moi avant toute chose de remercier l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) qui a choisi le Laos pour abriter ce séminaire.

Qu'il me soit également permis d'adresser mes remerciements à nos collègues parlementaires du Canada, du Congo, de la France et de l'Ontario d'être venus de si loin – aux antipodes pour le Canada - pour animer ce séminaire d'informations et d'échanges.

Chers conférenciers,

Notre rencontre de ce jour va nous permettre de nous familiariser avec des questions de pratiques parlementaires qui ne sont enseignées dans aucune université du monde.

Les sujets qui nous seront présentés nous intéressent en notre qualité de législateurs, de contrôleurs de l'action gouvernementale et de représentants des populations.



J'espère que tous prendront une part active en vue de l'approfondissement de ces thèmes, et je ne doute pas que nos échanges seront d'une grande utilité et nous permettront de mieux poursuivre la mission qui nous est assignée par notre pays.

Je ne saurais terminer sans renouveler ma profonde gratitude et celle de l'Assemblée nationale du Laos à l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), à son Président, M. Bernard Patry, Député du Canada, à Monsieur Jacques LEGENDRE, Secrétaire général Parlementaire de l'APF et Sénateur français, pour l'appui qu'ils apportent à notre région.

Je vous remercie de votre attention.



*Allocution de M. Mom Chim Huy,
Député, Chef de la délégation du Cambodge*

Respectée Madame la Vice Présidente de l'Assemblée nationale de la République Démocratique Populaire Lao,
Monsieur le Ministre de la Francophonie et Ministre auprès du Palais Présidentiel,
Messieurs les Représentants des Corps diplomatiques,
Honorables Parlementaires de la Section lao de l'APF
Honorables Parlementaires de la Section vietnamienne de l'APF
Distingués Conférenciers,
Chers collègues et amis,

L'honneur m'échoit de prendre la parole en ce lieu devant les honorables parlementaires et conférenciers de pays francophones amis pour vous présenter au nom de la Section cambodgienne de l'APF, nos salutations les plus chaleureuses, nos meilleurs vœux et sentiments d'amitié, de coopération et de plein succès pour notre Séminaire.

Qu'il me soit permis d'exprimer, en premier lieu, notre gratitude et nos vifs remerciements aux collègues laos qui nous ont réservé un accueil si chaleureux, et qui ont accepté d'organiser sur leur sol si hospitalier ce Séminaire parlementaire régional qui renforcera, à coup sûr, les relations d'amitié et de coopération historiques entre nos trois pays et partant, entre tous les pays de l'espace francophone.

Je tiens à remercier, en même temps, le Bureau de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, notamment Monsieur Jacques Legendre, pour son message de soutien et pour l'initiative d'organiser ce Séminaire dont le thème nous est très cher qu'est le *contrôle budgétaire*.

Par cette même occasion, puis-je me permettre de mentionner que ce Séminaire entre dans le cadre de l'esprit général de la Francophonie, à savoir l'instauration de l'Etat de droit, de la démocratie et de la transparence dans la gestion des affaires de l'Etat, pris dans le sens le plus large du terme. Dans ce vaste chantier, la France, fidèle à ses traditions, a joué un rôle primordial, rôle qui ne cessera de s'amplifier dans les années à venir.

Madame la Vice Présidente,
Chers collègues et amis,

En ce qui concerne la situation actuelle du Cambodge et surtout l'état des finances, je me permets d'être bref et de vous dire que, grâce aux efforts de toute la nation, et aussi aux soutiens des instances internationales, notre pays est en train de se conduire et de se transformer. Il jouit de la paix, de la stabilité politique et d'un accroissement économique annuel de l'ordre de 6 %. Des réformes administrative, judiciaire et financière sont en cours en vue d'assurer la bonne gestion des finances publiques qui constitue la condition sine qua non de la réussite de la politique du Gouvernement pour la troisième Législature du Parlement cambodgien. Ceci dit, c'est pour réaffirmer qu'il y a de la volonté commune du Gouvernement et du Parlement pour mener à bien la préparation, l'examen, le vote, l'exécution et le contrôle budgétaire. Un certain nombre de lois relatives à l'économie et aux finances ont été adoptées. D'autres auront vu le jour sous forme de nouvelles lois ou d'amendement aux lois existantes en vue de répondre aux exigences de l'heure.



En plus de cela et pour concrétiser la bonne volonté commune sus-relatée, nous aurons mis sur pied au sein de notre Parlement, parmi les neuf Commissions techniques, une Commission chargée de l'Economie, des Finances, des affaires bancaires et de l'Audit. Cette Commission a pour mission principale d'examiner en profondeur le projet de loi de finances, l'exécution du budget de l'Etat et de préparer les documents et rapports nécessaires sur le budget à l'attention des Parlementaires en vue de l'adoption en séance plénière. A toutes les fois, elle examine la politique budgétaire, les principales orientations, les principes et les disciplines budgétaires, en particulier les recettes, les dépenses, les clauses prévisionnelles et l'équilibre budgétaire.

La Commission organise des inspections dans certains Services ou provinces et municipalités pour se rendre compte des activités économiques dans le souci de bien contribuer à l'élaboration et au suivi du budget de l'Etat.

Pour l'exécution du budget, le Ministre des Finances est tenu de présenter les rapports périodiques au Parlement et les parlementaires peuvent en cas de nécessité, interpeller le Ministre des Finances en séance dans la Commission technique ou en séance plénière.

Il est à noter que le débat sur le budget de l'Etat en séance plénière est très important et suivi avec grande attention par le public. De nombreuses recommandations sur de multiples volets (recouvrement des impôts, dépassement des dépenses, fraudes fiscales, etc.) ont été soulevées pour rendre la gestion efficace.

À part cela, je dois mentionner qu'il y a des contrôles interne et externe. Notre Parlement avait adopté une loi organique sur l'Audit National, organisme indépendant, doté d'un budget autonome et travaillant en étroite collaboration avec le Parlement. Cet organisme peut être considéré comme « la main droite » du Parlement avec des personnels techniques qualifiés. Il est à reconnaître que cette chambre, à l'instar de la Cour des comptes des autres pays, a contribué dans une large mesure à la bonne gestion du budget de l'Etat.

Enfin, je me permets de conclure que par suite des efforts déployés, des résultats positifs ont été enregistrés. Cependant, beaucoup reste à faire pour combattre les insuffisances tant dans la préparation que dans l'exécution du budget. Pour combler le vide juridique, une loi anti-corruption sera adoptée dans les premiers mois de l'année 2006. Des actions concrètes pour le renforcement de nos institutions de contrôle y compris le rehaussement des niveaux de compétences de nos cadres et l'équipement des moyens techniques modernes appropriés constituent un apport important dans le travail de contrôle budgétaire.

En souhaitant à vous tous plein succès dans notre noble mission, la Section cambodgienne de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie espère pouvoir au maximum tirer profit des expériences des pays amis de l'espace francophone en vue d'assainir son Administration financière conformément aux principes de Démocratie et de Transparence.

Je vous remercie de votre attention.



*Allocution de M. Nguyen Van Me,
Député, Chef de la délégation vietnamienne*

Son Excellence Madame Pany Yathothou, Vice-Présidente de l'Assemblée Nationale du Laos,
Son Excellence Monsieur Souban Sarithrath, Ministre, Chargé de mission de la Francophonie
auprès du Gouvernement du Laos,

Mesdames, Messieurs les députés des Assemblées Nationales du Cambodge, du Laos et du
Vietnam,

Mesdames, Messieurs les représentants au séminaire,

Au nom de la Délégation vietnamienne et à titre personnel, je souhaiterais adresser mes
remerciements à l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, au Secrétariat Général de
l'APF, d'avoir invité la délégation vietnamienne à participer à ce séminaire important. Nous
remercions aussi l'Assemblée nationale de la RDP du Laos d'être le pays hôte pour
l'organisation du séminaire sur le thème du "*Contrôle budgétaire*" réservé aux députés-
représentants des trois Assemblées nationales du Cambodge, du Laos et du Vietnam et de nous
donner également l'occasion de visiter la belle capitale Vientiane.

Je suis persuadé qu'il s'agit ici d'une excellente opportunité permettant aux députés des trois
Assemblées nationales pour exprimer des avis, points de vue sur l'élaboration et l'application
des lois dans les contextes concrets et propres à chacun des nos pays, ce dans la perspective du
développement et de l'intégration internationale, en premier lieu à la communauté
francophone. A travers ce séminaire, nous aurons l'occasion de renforcer l'amitié et la
compréhension mutuelles, de favoriser le partage des informations et des expériences dans le
but d'élargir la coopération socio-économique entre nos trois pays dans cette région.

Mesdames, Messieurs les Représentants

Le contrôle budgétaire par l'organe législatif dans un pays restant pauvre et qui est en voie de
développement, comme le Vietnam, joue un rôle extrêmement important. Nous estimons
qu'une bonne répartition et une utilisation efficace du budget d'Etat sont déterminantes pour
marquer le rythme de la croissance et assurer un développement durable du pays, et pour éviter
toute forme de mauvaise utilisation et de gaspillage au sein de l'appareil d'Etat et de la société.
C'est un devoir de travail que nous devons réaliser par tout le temps afin d'assumer
l'application de la loi, et qui exige à tous niveaux distributeurs du budget de mieux mobiliser
toutes les formes de revenus et contribuer à la mise en oeuvre des programmes socio-
économiques de priorité d'éradication de la misère et de la pauvreté, d'amélioration des
conditions de vie des habitants. Sur cette base, il faudrait continuer à renforcer et à compléter
l'appareil de l'Etat qui est dans le but du renforcement de l'efficacité et de l'efficience dans le
fonctionnement de l'appareil des représentants des habitants.

Nous sommes persuadés qu'avec les traditions d'amitié entre nos trois pays voisins - le
Vietnam, la RDP du Laos et le Cambodge - et entre les pays de la communauté francophone,
le rôle de l'Assemblée nationale de nos pays sera renforcé dans l'avenir pour mieux servir les
intérêts de nos habitants et de toute la communauté.

Encore une fois, au nom de la délégation vietnamienne, j'adresse tous mes remerciements à
vous tous, Mesdames, Messieurs, et je formule ici tous mes vœux de succès à ce séminaire.

Je vous remercie vivement de votre attention.



*Message de M. Jacques Legendre, Sénateur du Nord (France),
Secrétaire général parlementaire de l'APF*

Monsieur le Président,
Madame la Vice-Présidente,
Monsieur le Ministre,
Messieurs les Ambassadeurs,
Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Mesdames et Messieurs,
Mes chers Collègues,

C'est un très grand plaisir pour moi de vous saluer à l'occasion de l'ouverture solennelle de ce séminaire que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) organise pour la deuxième fois en terre laotienne, à Vientiane. Le dernier séminaire organisé à Vientiane remonte à 1998, il y a déjà sept années, et les membres de notre organisation sont heureux de retrouver le peuple laotien et ses représentants.

Comme vous le savez, notre Assemblée met en œuvre, en liaison avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, des actions de coopération interparlementaire parmi lesquelles figurent les séminaires parlementaires.

Depuis la création de ce programme en 1994, deux ou trois séminaires sont organisés chaque année par notre secrétariat général. En dix ans, plus d'une vingtaine de séminaires réunissant des parlementaires d'Afrique, d'Asie et d'Europe ont ainsi été organisés. Plus d'une centaine de conférenciers venus de ces continents ont partagé leurs expériences, comparé les systèmes institutionnels de leur pays respectif et les modes de fonctionnement de leurs Assemblées, sur des thèmes variés.

Permettez-moi de souligner que ce séminaire comporte un aspect original car il s'adresse à la fois aux députés du Parlement du Laos et à ceux des Parlements du Cambodge et du Vietnam. Le fait de rassembler l'ensemble des parlementaires francophones de la région, comme c'est le cas aujourd'hui, est un geste important, d'autant plus qu'une nouvelle région Asie-Pacifique a été créée cette année au sein de notre organisation.

En effet, les membres du Bureau de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ont décidé, à Hué au Vietnam, de proposer la création d'une nouvelle région dénommée Asie-Pacifique. Cette région, qui comprend la section du Vanuatu en plus des parlements du Cambodge, du Laos et du Vietnam ici représentés, a été créée officiellement lors de la dernière Session tenue à Bruxelles, au mois de juillet dernier.

Ce séminaire parlementaire contribuera, j'en suis persuadé, à la cohésion et au dynamisme des sections de cette nouvelle région Asie-Pacifique. Vos parlements, en se réunissant en dehors des réunions annuelles de l'APF, se renforceront mutuellement et pourront contribuer davantage aux travaux de notre Assemblée.

Un autre séminaire sera également organisé spécifiquement pour les parlementaires du Vanuatu après le prochain Bureau de notre Assemblée qui doit se tenir à Nouméa, en Nouvelle-Calédonie, à la fin du mois de janvier de la prochaine année.

Les sections de cette nouvelle région auront ainsi bénéficié de ce programme de coopération en l'espace de trois mois. Comme vous le voyez, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie est donc plus qu'attentive à ce qui se passe dans ce coin de la Francophonie. Elle s'y implique et s'y investit.

Chers collègues,

Je tiens ici à rendre hommage au Président de la section lao de l'APF et Vice-président de la Commission de l'économie et de la finance au sein de l'Assemblée nationale du Laos, M. Khamsing Sayakone, au Vice-président de la section lao de l'APF et Vice-président de la Commission des Affaires Ethniques, M. Khamphay Rasmy, et à remercier très vivement le Parlement laotien qui nous accueille pour cette occasion, ici représenté par Mme Pany Yathothou, Vice-présidente de l'Assemblée nationale.

Je tiens également à remercier au nom de l'APF, les cinq conférenciers qui sont venus des différentes régions de notre organisation et qui ont tous fait un très long voyage :

De la Région Amérique : MM. Joseph A. Day, Sénateur du Canada, et Jean-Marc Lalonde, Député de la province de l'Ontario au Canada.

De la Région Europe : M. Yves Fromion, Député et Mme Marie-Claude Beaudou, Sénatrice honoraire, tous deux de la République française.

De la région Afrique : M. Rigobert Maboundou, Député du Congo – Brazzaville.

Vous avez choisi aujourd'hui de disserter sur une question extrêmement importante pour le bon fonctionnement de nos institutions : le contrôle budgétaire.

Les conférenciers partageront d'abord leur expérience en ce qui concerne l'examen, le vote et la procédure d'exécution de la loi de finances. Les échanges entre les participants laotiens et ceux qui sont venus du Vietnam et du Cambodge seront aussi utiles pour dégager des pratiques positives qui peuvent vous servir d'inspiration dans vos parlements respectifs.

Les conférenciers exposeront ensuite les difficultés qu'ils ont rencontrées pour contrôler efficacement le budget et les dépenses publiques, et surtout les solutions qui ont été mises de l'avant dans leur parlement. Vos travaux seront forts utiles pour d'autres parlementaires de la Francophonie qui pourront consulter les actes de ce séminaire, notamment sur notre site internet.

Mes chers collègues,

Un Parlement qui fonctionne efficacement permet aux parlementaires que vous êtes de mieux remplir leur mandat, notamment dans le contrôle de l'action gouvernementale. C'est comme cela qu'il faut envisager les travaux de ce séminaire qui va évoquer, durant ces trois jours, tous les aspects de ce contrôle budgétaire.

Je regrette profondément que mes obligations ne me permettent pas d'être parmi vous pour ces trois journées. Je tiens cependant à vous dire au travers de ce message combien je suis heureux qu'un tel séminaire soit organisé pour l'ensemble des parlementaires de la région.

A travers ce message, je tiens à m'associer à vos travaux auxquels je souhaite plein succès.

Je vous remercie.



*Allocution de Mme Pany Yathothou,
Députée, Vice-Présidente de l'Assemblée nationale du Laos*

Excellences,
Honorables Parlementaires,
Mesdames et messieurs,

Au nom de l'Assemblée nationale de la République démocratique populaire lao (RDP Lao), ainsi qu'en mon nom personnel, j'ai le grand honneur et plaisir d'accueillir ce séminaire parlementaire francophone sur le contrôle budgétaire. Je souhaite également féliciter l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), en particulier l'Honorable M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire de l'APF, qui nous a fait l'honneur de choisir notre capitale Vientiane comme lieu pour cette réunion. Ceci reflète la confiance et l'amitié de l'APF à l'égard de la RDP Lao.

Cette année a été riche en événements politiques importants, qui ont démontré la vitalité et l'importance des relations parlementaires internationales, et de la diplomatie parlementaire.

2005 a été l'année de la deuxième Conférence mondiale des Présidents de parlements, qui s'est tenue à New York au siège des Nations Unies du 7 au 9 septembre. Elle avait pour objet de présenter à l'ONU une vue d'ensemble, et au plus haut niveau, de la contribution des parlements au renforcement du système multilatéral et à la quête de la paix, de la sécurité, de la démocratie, des droits de l'homme et du développement, conformément aux engagements internationaux.

Chers Délégués,

En tant que parlementaires, nous savons que le budget, son examen et son adoption par la représentation nationale, le contrôle de son exécution par les députés, constituent la première de nos responsabilités. Le budget de l'Etat est l'acte politique par excellence, la principale affirmation de la politique conduite par le gouvernement. Bien loin de n'être qu'une compilation de recettes et de dépenses pour l'année, c'est aussi le cœur de la politique nationale pour l'année, et l'instrument de l'Etat pour agir sur l'économie nationale. Le budget définit, dans les termes les plus concrets, l'orientation de la politique financière nationale, son plan d'action, ainsi que les implications financières des projets du gouvernement, identifiant et choisissant les moyens les plus appropriés pour les financer. Ainsi, le budget de l'Etat est l'indicateur fondamental au travers duquel chacun peut lire la politique suivie et quels objectifs l'Etat s'est assigné. Au-delà des chiffres, l'essence même des budgets est de contenir un plan et un programme concret d'action, de déterminer les activités au profit desquelles le gouvernement assignera des crédits pour atteindre les objectifs définis : quels secteurs de l'économie devront être mis à contribution pour payer pour ces services, comment le gouvernement répondra aux défis à court terme, et quels seront les principaux bénéficiaires, directs comme indirects, des services publics.



En règle générale, le Parlement, en matière budgétaire, joue un rôle d'autorisation, de contrôle et de supervision du processus, par là même assurant sa transparence. Il examine, approuve les demandes de crédits du gouvernement, autorise les dépenses nécessaires pour répondre aux besoins du développement socio-économique, tient le gouvernement pour responsable de leur réalisation effective et veille à l'efficacité de la dépense publique. En tant que représentant de la population, le Parlement est l'autorité appropriée qui veille à la meilleure adéquation entre les ressources budgétaires et leur emploi. Nous avons conscience que, dans beaucoup de pays y compris le Laos, ce processus est perfectible et qu'il reste bien des techniques et des pratiques à améliorer, conformément à la réalité, pour rendre le Parlement plus efficace dans ce domaine crucial. Nous espérons que les échanges d'expériences entre les participants de la présente réunion seront utiles. Nous aimerions par exemple disposer des analyses qu'inspire à nos collègues français la réforme en profondeur de leur discussion budgétaire, par missions et programmes, qu'ils viennent d'expérimenter pour la première fois au cours de l'examen par leur Parlement du projet de loi de finances pour 2006.

Une plus grande implication du Parlement dans le processus budgétaire contribue à une meilleure politique économique nationale. Elle conduit à renforcer la responsabilité gouvernementale, le consensus national à l'égard des politiques macro-économiques, et à accroître les possibilités d'action de la communauté nationale sur l'économie.

L'exécutif et le législatif sont deux partenaires dans la décision, l'exécution et le contrôle du budget de l'Etat. Ils sont les deux faces inséparables de la démocratie, même si leurs rôles sont distincts.

Dans le processus budgétaire national, le gouvernement dispose de l'autorité pour présenter le rapport sur les politiques budgétaires au Parlement, qui favorisent la croissance économique nationale et visent à améliorer les conditions de vie du peuple. C'est pourquoi le Parlement devrait renforcer sa responsabilité dans l'examen du plan budgétaire de manière globale. Les parlementaires et le Parlement dans son ensemble peuvent ainsi jouer un rôle majeur dans la création d'un consensus sur la politique de l'Etat aux niveaux national et local. Ils contribuent à mobiliser les forces de la société pour accélérer le développement, et pour notre pays, à atteindre les objectifs de croissance qu'il s'est fixé.

Chers Délégués,

Les thèmes qui seront abordés au cours de ces deux jours de travaux couvrent de manière exhaustive le sujet du contrôle budgétaire. Je suis certaine qu'à l'issue de ces journées, nous aurons tous appris de chacun, et que nous aurons ensuite à cœur de faire profiter des nouvelles expériences acquises les instances dans lesquelles nous travaillons.

Au nom de l'Assemblée nationale de la RDP Lao, je déclare donc maintenant solennellement ouverts les travaux de ce séminaire.

Je vous remercie.

*
* *
*





Exposés en séance plénière

*Le projet de loi de finances :
examen, vote et procédure d'exécution*

*Intervention de M. Jean-Marc Lalonde,
Député de l'Ontario*

Il importe de souligner qu'un projet de loi de finances n'est pas l'objet principal du processus budgétaire annuel en Ontario. Ce qu'on appelle « le Budget » est une présentation du ministre des Finances à l'Assemblée législative énonçant les politiques financières et les plans budgétaires du gouvernement. La loi prescrivant les politiques annoncées dans le budget peut être déposée le même jour ou à une date ultérieure. Plusieurs projets de loi peuvent être associés au budget. Un cycle d'activités de planification et de budgétisation se déroule au cours de l'année pour aboutir à l'exposé budgétaire. On trouvera à l'Annexe 1 un schéma du cycle budgétaire.

En ce qui a trait au second point, les documents comptables et les rapports des vérificateurs offrent des mécanismes de compte rendu et, dans certains cas, de surveillance des résultats, mais ils ne constituent pas une « procédure d'exécution » (en particulier parce que le budget est un exposé de principes plutôt qu'une loi).

Ce mémoire décrit le cycle budgétaire en Ontario, notamment le rôle des comités qui se penchent sur les finances du gouvernement, et donne des exemples de rapports (notamment ceux préparés par le vérificateur général) qui contiennent un compte rendu public des résultats financiers du gouvernement, présenté sous forme d'énumération comme des notes d'allocation.

La section qui suit sur le cycle budgétaire est basée sur la section « Ontario » du document intitulé *Les processus décisionnels et les organismes centraux au Canada* rédigé pour le Bureau du Conseil privé (niveau fédéral) et publié par celui-ci¹. L'information des sections qui traitent des aspects législatifs du cycle budgétaire annuel a été fournie par Todd Decker, greffier de la Direction des publications parlementaires et des recherches en procédure, à l'Assemblée législative de l'Ontario.

VUE D'ENSEMBLE DU CYCLE BUDGÉTAIRE ANNUEL

[En juin 2005, le gouvernement McGuinty a créé le nouveau ministère des Services gouvernementaux, qui réunit des éléments de l'ancien Secrétariat du Conseil de gestion (SCG) et de l'ancien ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises. Dans le cadre de la restructuration en cours, un Bureau du Conseil du Trésor a été créé au ministère des Finances pour assumer certaines fonctions clés du SCG qui ne relèveront pas du ministre des Services gouvernementaux. Le ministère des Finances a indiqué qu'il est exact de dire que les fonctions de l'ancien Secrétariat du Conseil de gestion relatives au budget sont assumées par le ministère des Finances. Par conséquent, toutes les mentions du Secrétariat du Conseil de gestion ou du SCG dans ce mémoire font référence au ministère des Finances.]

Tant le ministère des Finances que le Secrétariat du Conseil de gestion (voir note ci-dessus) sont responsables du cycle budgétaire annuel, lequel comprend la planification opérationnelle et l'élaboration de la stratégie budgétaire.

¹ Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, *Les processus décisionnels et les organismes centraux au Canada* (Ottawa : Le Bureau, 1998). Site Internet : http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=Decision/ontario_f.htm consulté le 9 novembre 2005.

Le ministère des Finances élabore un plan budgétaire comprenant une stratégie de dépenses et des prévisions de revenus, tandis que la SCG exécute la planification des activités et le processus des affectations, lequel fait intervenir le processus décisionnel du Conseil des ministres sur des questions touchant les ministères, comme les orientations stratégiques, les activités de base, les revenus non fiscaux et les affectations pour le fonctionnement et les immobilisations.

Été

- L'été est le point de départ du cycle. Le Conseil des ministres, de concert avec son Conseil des priorités et des politiques (CPP), confirme les priorités stratégiques à court et à long terme du gouvernement. Le CPP joue un rôle déterminant dans l'élaboration de la stratégie dans les domaines de la politique, des finances et des communications. Par exemple, les priorités du gouvernement, lesquelles sont l'élément moteur du cycle budgétaire, sont présentées de diverses façons, notamment dans les plates-formes électorales, dans le budget ou dans le discours du Trône. Le CPP veille à transposer les engagements électoraux dans un plan d'action gouvernemental échelonné sur un certain nombre d'années. On trouvera à l'Annexe 2 un schéma des comités du Conseil des ministres².
- Au début de l'été, le ministère des Finances élabore des mesures financières à l'appui des priorités stratégiques. Le CPP étudie ces mesures au milieu de l'été et elles sont ensuite confirmées par le Conseil des ministres.

Automne

- Au début de l'automne, le ministère des Finances élabore et peaufine diverses possibilités de plan financier échelonné sur plusieurs années. Il s'agit d'un processus itératif dans le cadre duquel le plan financier est peaufiné pendant plusieurs mois.
- Commence ensuite le processus de planification des activités auquel un certain nombre d'organismes centraux prennent part :
- Le ministère des Finances prépare la stratégie de revenus non fiscaux du gouvernement qui sera soumise au Conseil des ministres.
- Le Secrétariat du Conseil de gestion élabore une stratégie d'affectation pour les dépenses des ministères, laquelle est approuvée par le Conseil de gestion du gouvernement (CGG), lequel est un comité du Conseil des ministres.
- Les ministères reçoivent des affectations préliminaires qui sont ensuite approuvées par le Conseil des ministres.
- Le SCG transmet aux ministères les instructions des affectations de façon qu'ils puissent mettre à jour leur plan d'activités et énoncer de façon détaillée comment ils entendent réaliser leurs objectifs pluriannuels d'affectations et de revenus³.

² Steven Davidson, *Overview of Cabinet Decision-making*, présentation de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'Ontario (Toronto : Bureau du Conseil exécutif, gouvernement de l'Ontario, 8 mars 2004), p. 10.

³ Le gouvernement libéral a remplacé le processus de planification des activités instauré par le gouvernement précédent par la planification fondée sur les résultats.



Hiver

- Les organismes centraux⁴ jouent un rôle déterminant dans le processus de planification des activités : le SCG analyse les plans d'activités révisés, le Bureau du Conseil des ministres examine les politiques et les dossiers législatifs connexes en consultation avec le Cabinet du Premier ministre, et le ministère des Finances fait part de ses observations sur les questions concernant les finances et la comptabilité.
- Le CGG et le Conseil des ministres examinent et approuvent les plans d'activités et les affectations de chaque ministère, en fonction des recommandations qui leur ont été faites par les organismes centraux. L'un des principaux rôles du CGG est d'examiner les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations des ministères et d'assurer la cohérence et la coordination des décisions. Ce comité du Conseil des ministres prend des décisions concernant les finances, les personnes, les terrains, les édifices, les technologies et l'information.
- Le ministère des Finances entreprend la préparation du processus budgétaire, lequel comprend les consultations prébudgétaires, lesquelles sont des rencontres privées du ministre avec les intervenants dans l'ensemble de la province, et la participation du ministre aux audiences publiques menées par le Comité permanent des finances et des affaires économiques. Le Comité tient habituellement ses consultations prébudgétaires dans la seconde moitié de février. Les autres activités connexes comprennent la rédaction des documents budgétaires, les discours et les projets de loi. Après les consultations et l'approbation par le Conseil des ministres des plans de dépenses des ministères, le ministre des Finances dépose le budget annuel à l'Assemblée législative.
- Les ministères préparent leurs budgets en fonction des plans d'activités et des affectations approuvés par le Conseil de gestion du gouvernement. Les budgets ministériels sont ensuite publiés dans le *Budget des dépenses* annuel, lequel doit être déposé à l'Assemblée législative au plus tard 12 jours de session après la présentation du budget annuel.
- Le Comité permanent des budgets des dépenses analyse le budget des dépenses de certains ministères et fait rapport à l'Assemblée législative avant la troisième semaine de novembre. Vient ensuite le débat à l'Assemblée législative, dont le point culminant est l'adoption de la *Loi de crédits* qui autorise officiellement les dépenses ministérielles.

Printemps

- Les plans d'activités ministériels sont publiés au printemps et prennent en compte les observations transmises par le Bureau du Conseil des ministres et le Secrétariat du Conseil de gestion (voir note 3 ci-dessus) qui, au cours de l'été, formulent également des observations qui seront utiles aux ministères au cours du cycle budgétaire de l'année suivante.
- L'exercice du gouvernement de l'Ontario se termine le 31 mars. Le 1^{er} avril, le Secrétariat du Conseil de gestion entreprend le suivi des dépenses de l'année en cours à l'échelle de l'administration provinciale, ce qui marque le début d'un autre cycle.

⁴ Selon le Bureau du Conseil privé, les organismes centraux coordonnent et appuient le processus décisionnel du Conseil des ministres. En Ontario, les trois principaux organismes centraux sont le Bureau du Conseil des ministres, le Secrétariat du Conseil de gestion [maintenant le ministère des Finances] et le ministère des Finances. Le Cabinet du Premier ministre est également considéré comme un organisme central.



Les consultations prébudgétaires

- Créé en 1986, le Comité permanent des finances et des affaires économiques est un comité composé de représentants de tous les partis de l'Assemblée législative et présidé par un député du parti ministériel. D'après le *Règlement* de l'Assemblée législative de l'Ontario, le Comité est autorisé :
 - à étudier la politique fiscale et économique de la province et à faire rapport de ses observations, opinions et recommandations à l'Assemblée législative. Tous les documents afférents à ce domaine sont réputés avoir été renvoyés à ce comité dès qu'ils sont déposés⁵.
- Le tenue des audiences publiques est annoncée par le Bureau du greffier dans des lieux ou médias publics comme la chaîne parlementaire et les journaux. Les témoins et groupes d'intervenants présentent une demande pour faire une présentation et le greffier du Comité dresse une liste des témoins éventuels à partir des demandes reçues. Les membres du Comité choisissent les témoins dans les listes ou autorisent le greffier à faire ces choix.
- Les audiences prébudgétaires se tiennent habituellement en janvier ou février dans plusieurs régions de la province pour assurer une large participation du public. Il s'agit de consultations générales et non d'audiences portant sur une loi de finances ou un plan d'action en particulier.
- À la fin des audiences, le Comité rédige un rapport accompagné de recommandations, lequel est déposé à l'Assemblée législative. Les consultations prébudgétaires constituent une fonction de surveillance importante pour l'Assemblée législative et une tribune permettant aux membres du public d'exprimer leurs points de vue et leurs préoccupations sur les questions budgétaires.

Le Budget

- À la suite des consultations prébudgétaires, le budget provincial de l'Ontario est présenté à l'Assemblée législative au printemps. Après dépôt d'un avis, la motion « portant que la présente Assemblée adopte en général la politique budgétaire du gouvernement » est présentée par le ministre des Finances et habituellement appuyée par le premier ministre⁶.
- Quatre jours de session (le jour de la présentation du budget et trois autres jours) sont alloués pour débattre de la motion relative au budget. L'Assemblée législative peut traiter d'autres dossiers et n'est pas tenue de consacrer quatre jours consécutifs à ce débat à la condition que le budget des dépenses soit déposé au plus tard 12 jours de séance après la présentation du budget annuel et que le débat sur celui-ci soit terminé avant le dépôt du budget des dépenses.

⁵ Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des questions de procédure, *Proposal for a New Committee System* (Toronto : Le Comité, 1980).

⁶ Todd Decker, greffier de la Direction des publications parlementaires et des recherches en procédure, Assemblée législative de l'Ontario, *The Annual Financial Cycle in Ontario*, (Toronto : Direction des publications parlementaires et des recherches en procédure).



LE COMITÉ PERMANENT DES BUDGETS DES DÉPENSES

- À la suite du débat sur le budget, le Budget des dépenses est transmis à l'Assemblée par le lieutenant-gouverneur et déposé par le président du Conseil de gestion du gouvernement. Le Budget des dépenses est alors réputé avoir été renvoyé au Comité permanent des budgets des dépenses.
- Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité des budgets des dépenses) choisit, selon le processus énoncé dans le Règlement de l'Assemblée législative, les budgets des dépenses des ministères qu'il étudiera. Les autres budgets des dépenses sont renvoyés à l'Assemblée et sont réputés avoir été adoptés sans autre examen. Ils figurent tels quels dans la *Loi de crédits*. Des budgets supplémentaires peuvent être déposés tout au long de l'année, mais ils feront aussi partie ultérieurement de la *Loi de crédits*.
- Les audiences du Comité des budgets des dépenses débutent au printemps et se déroulent en général en période de session de l'Assemblée législative. Le Comité étudie les budgets des dépenses choisis et fait rapport à l'Assemblée au plus tard le troisième jeudi de novembre. S'ils ne font pas l'objet d'un rapport, les budgets des dépenses sont réputés avoir fait l'objet d'un rapport et sont inscrits au *Feuilleton et Avis* comme ordres d'adoption des crédits.

LE DÉBAT SUR LES ORDRES D'ADOPTION

- Un jour de session est réservé au débat sur l'adoption des crédits et, en général, l'Assemblée législative consent à ce que tous les ordres soient regroupés aux fins de dépôt et de débat. La fin du débat sur les ordres d'adoption et l'adoption des ordres d'adoption, ainsi que les adoptions qui sont réputées avoir été faites des budgets des dépenses principaux ou supplémentaires plus tôt dans le cycle, constituent un ordre de l'Assemblée législative au ministre des Finances de déposer un projet de Loi de crédits.

LA LOI DE CRÉDITS

- Le débat de deuxième lecture de la *Loi de crédits* est limité à un jour de session (ou un maximum de trois heures). À la suite du débat, le président met la motion aux voix et si la *Loi de crédits* qui a reçu la deuxième lecture passe à l'étape de la troisième lecture, la motion de troisième lecture est mise aux voix immédiatement sans autre débat. L'adoption de la *Loi de crédits* termine le processus des budgets des dépenses d'un exercice et confirme la légalité des crédits qui autorisent les dépenses du gouvernement pour l'année.

LES CRÉDITS PROVISOIRES

- Lorsque le Parlement est en période de session et que le pouvoir de dépenser accordé par l'Assemblée législative est inexistant ou arrive à échéance, le ministre des Finances dépose une motion portant adoption de crédits provisoires pour faire en sorte de répondre en permanence aux besoins financiers du gouvernement. Une telle motion s'applique à une période maximale de six mois.



- Lorsque le Parlement n'est pas en période de session et qu'il n'existe pas de pouvoir de dépenser provisoire, le lieutenant-gouverneur en conseil (c'est-à-dire le Conseil des ministres) peut demander l'établissement d'un mandat spécial qui, une fois signé par le lieutenant-gouverneur, autorise un montant de dépenses déterminé par le Conseil des ministres.

RAPPORT ET SURVEILLANCE

LE RÔLE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO⁷

Le vérificateur général (anciennement le vérificateur provincial) est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil. La nomination doit être approuvée par l'Assemblée législative.

Le vérificateur et son personnel sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance est essentielle pour garantir que le Bureau s'acquitte de manière juste et objective de ses responsabilités de vérification et de compte rendu.

Les responsabilités du vérificateur général sont énoncées dans la *Loi sur la vérification des comptes publics* et comprennent la vérification des états financiers de la province et des organismes de la Couronne, ainsi que la vérification de la gestion des programmes gouvernementaux. Les résultats de ces vérifications sont présentés dans le *Rapport annuel du Bureau du vérificateur général de l'Ontario* à l'Assemblée législative de l'Ontario et sont examinés par le Comité permanent des comptes publics.

LES COMPTES PUBLICS⁸

Les comptes publics sont préparés annuellement conformément aux mesures législatives et constituent un document important de la province sur le plan de la responsabilisation puisqu'ils comprennent un rapport annuel et des états financiers consolidés. Ils présentent la situation financière de la province ainsi que ses résultats de fonctionnement au cours de l'exercice écoulé. Ils sont préparés selon les principes comptables gouvernementaux recommandés par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Autres rapports

Finances de l'Ontario – rapports trimestriels couvre l'information trimestrielle sur la performance du budget du gouvernement et sur l'activité économique de l'Ontario.

⁷ Gouvernement de l'Ontario, Assemblée législative, *Rapport annuel 2004 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario* à l'Assemblée législative (Toronto : Imprimeur de la reine, 2004), p. 524-525.

⁸ Gouvernement de l'Ontario, ministère des Finances, *Comptes publics de l'Ontario 2004-2005 – Rapport annuel et états financiers consolidés* (Toronto : Le Ministère, 2005).







*Intervention de Mme Marie-Claude Beaudeau,
Sénatrice Honoraire de la République française*

M. le Président,
Chers collègues,
Chers amis parlementaires du Laos, du Cambodge et du Vietnam,

Depuis 1992, l'Assemblée de la Francophonie a participé dans 26 pays à un moment de la vie politique, culturelle de ces pays.

Aujourd'hui, notre séminaire de Vientiane nous réunit pour échanger et faire part de nos expériences sur le contrôle budgétaire avec vous, parlementaires francophones du Cambodge, du Laos et du Vietnam.

J'en éprouve une sensation de bonheur qui me conforte dans mes choix politiques qui datent de plus de 50 ans de ma vie militante et de 25 ans de vie parlementaire.

Et à ce propos avant de vous présenter la façon dont en France nous examinons, votons la loi de finances, je voudrais, chers parlementaires et amis vous adresser un message personnel.

Nous sommes donc parlementaires réunis, venant de pays qui ont fait un bout de chemin ensemble hier, dans des rapports souvent fondés sur des rapports de force, mais rapports qui nous ont conduits cependant à bien nous connaître et à nous apprécier.

Pays, alors pauvres d'Asie soumis à la loi coloniale, vous nous avez fait connaître votre dureté de vie, mais en même temps l'expression de votre courage, de votre fierté, de vos qualités d'hommes et de femmes attachés à la liberté, à la démocratie.

Dans les tourmentes des guerres a toujours émergé une volonté de Paix recherchée, de rapprochement désiré. J'ai participé à toutes les luttes, bien sûr d'abord du peuple français pour que les armes se taisent, que des rapprochements se dessinent, que des négociations s'organisent et que l'indépendance de vos pays soit proclamée.

Hier c'était la guerre et le sang. Puis ce fut l'écoute, la compréhension, la connaissance et aujourd'hui l'estime de l'autre.

Qui aurait pu envisager au moment où nous clamions la Paix en Indochine et que l'armée française s'effondrait à Diem Bien Phu qu'un jour prochain viendrait où les adversaires seraient conduits par le biais de leur Parlement à réfléchir ensemble sur le contrôle budgétaire.

J'éprouve un sentiment de bonheur à vous montrer l'image pacifique, l'image démocratique de la France et à percevoir celle de votre pays.

Combien Aragon avait raison avec ses mots de poète d'exprimer ce qu'il ressent lorsqu'il écrit après le Congrès de la Paix de Vienne en 1955. Je cite : « *Je puis dans mon jardin fleuri de Seine-et-Oise me promener ce soir avec de nouveaux yeux, car la vie a repris son odeur de framboise, et l'étoile n'est plus un reproche des cieux* ».



« Nous l'appelions si fort qu'il fallait qu'elle vienne la Paix O vietnamiens qui m'avez embrassé comme je descendais de la Tribune à Vienne il y a 18 mois mon discours prononcé »

« Fils du Pathet-Laos et vous délégués Khmers vous me preniez les mains et me disaient tout bas des mots qui me rendaient les choses plus amères, plus monstrueux entre nos peuples ce combat. »

Et dans ce magnifique « chant de la Paix » Aragon écrit : *« La venue de la Paix conquise on va bâtir pour la jeunesse des maisons et des jours heureux et les amours voudront que naissent leurs fils nombreux ».*

Et ajoute-t-il : *« On reconstruira pour le monde les merveilles incendiées dans un immense laboratoire où les miracles sont humains ».*

Je vous le demande, le poète n'a-t-il pas raison en nous voyant ensemble réfléchir, échanger sur ce qu'est un budget ? Ne sommes-nous pas dans ce laboratoire dont on a besoin pour construire le monde ?

Voilà chers amis, ce que je voulais vous dire avant de traiter du thème dont j'ai été chargée ce matin.

Le Parlement français va voter ces jours-ci la loi de finances 2006.

Cette loi sera la première à concrétiser pleinement la nouvelle constitution financière voulue par le Parlement le 1^{er} août 2001, lorsque l'ordonnance de 1959 fut abrogée et remplacée.

La volonté du législateur en adoptant, il y a 5 ans, la loi organique relative aux lois de finances (la L.O.L.F.) sur proposition parlementaire, est de renforcer les pouvoirs du Parlement et de faire de la recherche de l'efficacité de la dépense publique l'objectif numéro un des gestionnaires.

Le budget devrait y gagner en lisibilité et le Parlement devrait pouvoir mieux apprécier les choix budgétaires du gouvernement.

Le budget devrait y gagner également en qualité d'information, grâce aux nouveaux documents obligatoires que doit fournir le gouvernement.

Il devrait aussi y gagner en substance avec le renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement.

COMMENT SE PREPARE, S'EXAMINE ET SE VOTE LA LOI DE FINANCES ?

La Préparation

La loi du 1^{er} août 2001 institutionnalise le « débat d'orientation budgétaire » mis en place de manière pragmatique depuis 1996.

Elle prévoit que le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, soit remis avant la fin du mois de juin en vue du débat d'orientation et qu'il comporte une première liste des objectifs et des indicateurs de programme.



Le débat en séance publique, précédé par un examen en commission du rapport du Gouvernement, permettra à chaque groupe parlementaire (groupe politique) de s'exprimer dans l'hémicycle sur les choix politiques du Gouvernement.

Ce débat d'orientation budgétaire n'est pas suivi d'un vote.

Chronologiquement

COMMENT NAIT LA LOI DE FINANCES

Sous l'autorité du Premier Ministre, le ministre chargé des finances prépare le projet de loi de finances qui est délibérée et non arrêtée en conseil des Ministres.

Sur ce point, d'une façon plus générale on peut dire que si le projet de loi de finances est préparé par le ministère chargé des finances, lequel assure en la matière, la coordination indispensable du travail gouvernemental, le pouvoir de réformation et d'adaptation du Parlement reste entier. La loi demeure bien votée par le parlement.

Toujours dans le cadre de la préparation des débats budgétaires, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions des Finances adressent des questionnaires aux différents Ministres avant le 10 juillet de chaque année.

Cette procédure n'était prévue dans aucun texte. La LOLF la prévoit.

Les Ministres doivent y répondre par écrit au plus tard huit jours francs après le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du Budget.

Exemple : Cette année, pour le Budget qui sera exécuté en 2006, les réponses ministérielles aux questionnaires des Lois de finances devraient avoir été faites avant le 11 octobre 2005.

La Loi prévoit que les questionnaires sont destinés à préparer le vote du projet de loi de finances de l'année. Ils peuvent donc contenir toute question relevant de l'information et du contrôle du Parlement sur ce texte. Il est clair que cette information et ce contrôle peuvent porter sur les conditions dans lesquelles a été exécuté le dernier budget clos.

Par exemple en 2007, en application de la loi organique, le projet de loi de règlement pour 2006, accompagné de ses annexes, doit être déposé au plus tard le 1^{er} juin 2007. Les commissions des finances disposeraient donc, pour préparer les questionnaires sur le budget à venir, des rapports annuels de performance retraçant la manière dont les Ministères ont rempli leurs objectifs. Ces rapports ont évidemment vocation à susciter des questions destinées à préparer l'examen du budget suivant.

QUAND LE PARLEMENT A-T-IL CONNAISSANCE DU PROJET DE LOI DE FINANCES ?
--

La Loi dit que le texte doit être déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'exécution du budget.

Je rappelle que les projets de lois de finances sont obligatoirement soumis en priorité à l'Assemblée Nationale, le Sénat étant saisi du texte adopté par l'Assemblée en première lecture.



La mention « distribution » du projet répond à une particularité des lois de finances. En effet l'impression des projets de loi est assurée par le Parlement, mais les documents budgétaires sont, compte tenu de leur complexité et de leur volume, imprimés sous la responsabilité du Gouvernement qui les met à la disposition des Assemblées aux fins de distribution à leurs membres.

La loi prévoit la liste des documents devant être joints au projet de Loi de finances.

1° - Un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation ;

2° - Une présentation de l'équilibre du projet de loi de finances selon la structure budgétaire de la loi de finances de l'année en cours ;

3° - Une présentation des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° - Une annexe explicative qui, d'une part, analyse les prévisions de chaque recette de l'Etat et présente les dépenses fiscales associées et, d'autre part, recense les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et en estime le rendement ;

5° - Des annexes explicatives par ministère développant, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre et fixant le plafond des autorisations d'emplois. Ces annexes explicatives sont complétées par un projet annuel de performance faisant connaître, pour chaque programme ;

- a) Les objectifs, les résultats, les indicateurs et les coûts associés ;
- b) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la Loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;
- c) L'utilisation prévisionnelle, par catégorie et par corps ou par type de contrat, du plafond des autorisations d'emplois ;
- d) Une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours pour l'année en cours et l'année considérée ;
- e) Le cas échéant, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

6° - Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant des découverts ou des recettes et des crédits proposés par programme. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un projet annuel de performance faisant connaître :

- a) Les éléments mentionnés sur les objectifs, les résultats, les indicateurs et les coûts associés.
- b) La justification de l'évolution de ses recettes, crédits ou découvert par rapport aux résultats d'exécution du dernier exercice clos et par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale de l'année en cours, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure.

7° - Des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Chacune des dispositions du projet de loi de finances de l'année affectant les ressources ou les charges fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.



LE TRAVAIL EN COMMISSION

LES AUDITIONS

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractères secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

Au pouvoir des parlementaires de questionner, il faut ajouter à ce souci d'information et de transparence, les auditions qui sont de la décision exclusive des commissions. *« Les personnels dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent. »*

Les commissions peuvent auditionner qui bon leur semble, sur une question précise. Personne ne peut se dérober et le secret professionnel n'existe pas.

En matière de loi de finances sont obligatoirement auditionnés dès le dépôt et la distribution du projet de Loi de finances le Ministre de l'Economie et des Finances Thierry BRETON et le Ministre délégué au Budget, Jean-François COPE, de préférence avant la conférence de presse du Ministre présentant le budget.

Les parlementaires apprécient peu, c'est le moins que je puisse dire, de découvrir le budget en lisant la presse. C'est arrivé de nombreuses fois.

Cette année, les deux Ministres sont venus présenter le 28 septembre le projet de loi de finances 2006 devant les commissions des Finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat à quelques heures d'intervalles.

La procédure est simple : Les ministres exposent les choix budgétaires du gouvernement, choix politiques bien sûr. Les membres de la commission (députés à l'Assemblée Nationale, sénateurs au Sénat) interviennent, posent éventuellement des questions au-delà de l'affirmation de leur propre analyse, font des propositions. C'est le débat de tout pays démocratique. Une majorité et une opposition qui font des choix différents pour diriger un pays et qui l'expriment.

La commission des finances de l'Assemblée nationale va se saisir du projet. Durant plusieurs séances de travail, elle débattera et examinera la première partie qui concerne les recettes, article par article.

Elle aura pour base de travail le rapport du Rapporteur général (celui-ci est élu pour 3 ans au même titre que les Présidents de commissions).

Dans un premier temps, elle examinera et votera en commission les amendements déposés par le Rapporteur général. Puis elle fera de même avec les amendements déposés par les autres membres de l'Assemblée. Voilà pour la procédure de la première partie non modifiée par la LOLF.



POUR LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI CONCERNANT LES DEPENSES

Je vais insister sur la nouvelle architecture du budget de l'Etat.

Jusqu'alors le budget était présenté par type de dépenses (fonctionnement, investissements, interventions).

Avec la LOLF il doit refléter les politiques publiques (sécurité, culture, justice, santé, etc....)

Le Budget Général est structuré en trois niveaux :

34 MISSIONS – Elles correspondent aux grandes politiques de l'Etat.

- la mission regroupe des programmes
- elle peut être ministérielle ou interministérielle
- elle est créée à l'initiative du Gouvernement
- le Parlement vote le budget par mission
- il peut modifier la répartition des dépenses entre les programmes au sein d'une même mission.

132 PROGRAMMES – Ils sont le cadre d'une mise en œuvre des politiques publiques.

Au sein d'une mission, chaque programme relève d'un seul ministère. Il correspond à un ensemble cohérent d'actions. Il constitue une enveloppe globale et limitative de crédits.

Il est confié à un responsable : Le responsable du programme est désigné par le Ministre concerné.

Au sein d'un programme, les gestionnaires peuvent modifier la répartition des crédits.

A chaque programme, sont associés des objectifs précis ainsi que les résultats attendus.

620 ACTIONS – Elles précisent à quoi sont destinés les crédits. L'action apporte des précisions sur l'utilisation prévue des crédits.

Les commissions des Finances ont dû s'adapter à cette architecture budgétaire pour nommer ces rapporteurs spéciaux.

S'agissant de la discussion des crédits (2nde partie de la Loi de finances) l'ordonnance de 1959 telle qu'elle fut appliquée a entraîné un vote par Ministère et par titre.

La discussion était donc organisée concrètement par fascicule budgétaire (les bleus) correspondant aux crédits de tout ou partie d'un Ministère.

Prenons l'ensemble du Sénat que je connais bien. Chaque fascicule était examiné par un membre de la commission des Finances en sa qualité de rapporteur spécial.

Or, la nouvelle loi prévoit désormais une discussion des crédits par mission, celle-ci constituant la nouvelle unité de vote, puisque regroupant l'ensemble des moyens affectés à la mise en œuvre d'une politique publique identifiable comme telle.

La commission des finances du Sénat qui confie, et c'est une exception, à chacun de ses membres, qu'il soit dans l'opposition ou la majorité l'examen d'une partie des crédits



budgétaires en qualité de rapporteur spécial, a désigné pour la loi de finances 2006, le cas échéant, des co-rapporteurs spéciaux pour une seule et même mission, permettant ainsi à tous les membres de la commission de participer à l'examen des crédits budgétaires.

Concernant les prérogatives du Parlement en matière d'amendements de la loi de finances.

Depuis 1958, l'article 40 de la Constitution interdit en pratique aux parlementaires de proposer par rapport au projet déposé par le Gouvernement, d'augmenter les crédits d'un chapitre même en diminuant d'autant les crédits d'un autre chapitre ou en majorant d'autant les recettes.

Dans la nouvelle loi organique, il est précisé que « au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits de la mission ». Ce qui veut dire que les parlementaires pourraient au sein d'une même mission modifier comme ils le souhaitent, la répartition des crédits entre les différents programmes composant la mission.

Je ne suis pas certaine qu'il s'agisse là d'un changement d'ampleur réel, il faudra apprécier cette disposition au fur et à mesure de son utilisation par les parlementaires.

La Chambre vote la partie recettes après avoir examiné, amendé, voté chaque article de la Loi. Le vote de l'article d'équilibre est un vote important.

En dernière partie, je traiterai de la procédure budgétaire.

PROCEDURE D'EXECUTION BUDGETAIRE

Je veux dire d'emblée qu'en tout état de cause il est apparu que la discussion et le contrôle budgétaire ne doivent plus être limités aux débats de la loi de finances initiale, mais exigent une revalorisation de la loi de règlement et un suivi encore plus vigilant de l'exécution budgétaire par les commissions des finances et ceci en cours d'exercice.

a) Les modalités d'exécution

La loi de finances initiale est en général publiée au Journal Officiel à la fin du mois de décembre précédent (il n'est pas rare que cette publication intervienne le 30 ou le 31 décembre, soit la veille du jour où le budget doit s'exécuter). Les décrets de répartition des crédits sont publiés de manière concomitante.

Ainsi, dès le 1^{er} janvier, les crédits sont disponibles ; chaque ordonnateur principal dispose de ses crédits pour mener à bien les actions dont il a la charge. Une partie de ces crédits sera dépensée à l'échelon central ; dans ce cas, le ministre (il s'agit en fait des services gestionnaires du ministère qui ont reçu délégation de signature) n'a qu'à engager ses crédits (les affecter à une dépense donnée) puis à les ordonnancer (effectuer la demande de mise en paiement). Chacune de ces deux opérations ne peut aboutir qu'avec le visa du contrôleur financier, qui en cas de doute peut être amené à en référer au ministre du Budget (en pratique la direction du Budget).



Une autre partie des crédits, en particulier les crédits d'intervention et d'équipement, sera dépensée à l'échelon local. Pour cela le ministre devra déléguer les crédits en question à ses services locaux (formellement, c'est le préfet qui a l'autorisation de signer) qui seront mieux à même d'intervenir « sur le terrain ». Cette délégation de crédits prend la forme d'une mise à disposition d'une enveloppe, qui vient amputer les crédits qui restent disponibles au niveau central ; la mise à disposition des crédits (l'ordonnance de délégation) devra aussi être visée par le contrôleur financier près du ministère concerné.

La loi du 10 août 1922 définit les modalités du contrôle financier au niveau central. Un contrôleur financier nommé par le ministre chargé du Budget est placé auprès de chaque ministre dépensier. Sont soumis :

- à son visa préalable, les projets de décrets, arrêtés, circulaires et tous actes qui ont pour effet d'engager financièrement l'Etat ;
- à son avis, les projets de lois, décrets, arrêtés et actes soumis au contreseing ou à l'avis du ministre des Finances. Son rôle s'exerce ainsi en amont de la dépense puisqu'il vise ou donne son avis sur les textes qui servent de cadre à la dépense publique.

En cours d'exécution, le budget est soumis au double contrôle des comptables publics et de l'inspection générale des finances. Lors de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses, les comptables vérifient que les règles fondamentales de la comptabilité publique sont respectées. Il s'agit pour l'essentiel d'un contrôle de régularité et de liquidation. Des contrôles particuliers s'exercent en matière de dépense notamment afin de s'assurer de la conformité de la dépense avec l'autorisation budgétaire et d'en permettre le règlement par divers moyens légaux.

L'Inspection générale des finances assure quant à elle, sous l'autorité du ministre de l'Economie et des Finances, une triple fonction de contrôle, d'information et d'évaluation.

Les inspecteurs généraux et inspecteurs des finances peuvent vérifier la gestion des services déconcentrés du ministère de l'Economie et des Finances et du ministère du Budget, des comptables publics, des ordonnateurs secondaires, des établissements et entreprises publics plus largement, des organismes gérant des fonds publics.

En outre, l'Inspection peut effectuer les enquêtes que le ministre juge utile de lui confier.

Enfin, au cours des dernières années, l'Inspection des finances a développé une compétence nouvelle en matière d'audit et d'évaluation des politiques et organismes publics.

Tous les rapports qu'elle établit sont contradictoires : les constats sont portés à la connaissance des intéressés qui y répondent par écrit, cette réponse étant intégrée dans leur rapport final. Ainsi, dotée de larges pouvoirs d'investigation, l'Inspection a pour tâche de contribuer à une gestion saine, efficace et dynamique des deniers publics.

En outre, le ministre de l'économie et des finances adresse au Parlement « *le rapport d'ensemble établi par chaque contrôleur financier sur l'exécution du budget du département ministériel dont il assume le contrôle* ». Ces rapports sont notamment mis à la disposition des rapporteurs spéciaux et leur permettent d'analyser la gestion de chaque ministère.



Le Parlement est destinataire du rapport de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (dont le président est toujours, en pratique, un député membre de la commission des Finances).

b) Le contrôle des rapporteurs spéciaux

Le contrôle des rapporteurs spéciaux est de nature plus politique que comptable. Il s'exerce par le biais des questionnaires budgétaires et par des contrôles sur pièce et sur place (accès à l'ensemble des documents financiers des administrations de l'Etat).

L'intensité de ce contrôle est variable.

c) Les rapports du Gouvernement

De nombreuses lois font obligation au Gouvernement de déposer au Parlement des rapports sur tel aspect de sa politique. Certains de ces rapports portent sur les finances publiques. Leur nombre est si important que quelques uns ne sont plus déposés, ayant perdu tout intérêt comptable ou politique. Dans le domaine des finances publiques ces documents sont appelés annexes et prennent la forme de « jaunes ». Parmi les « jaunes » créés, on peut citer la liste des associations subventionnées et celle des organismes privés ayant effectué des études pour l'administration, dont le dépôt est biennal, le rapport sur les taxes parafiscales, le rapport sur la gestion des autorisations de programme ou encore la récapitulation de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, le rapport sur les relations financières avec l'Union européenne...

J'ai un peu de scrupule à m'engager sur le « contrôle comptable » étant donné l'ampleur de la réforme en divers domaines.

La LOLF en matière de comptabilité pose un nouveau principe en vertu duquel les « comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

C'est le texte de l'article 27.

Ce qui est la reprise textuelle des prescriptions de l'article L.123.14 du Code du commerce pour les entreprises, mais l'article 30 précise explicitement que « les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables à la comptabilité générale qu'en raison des spécificités de son action ».

Un comité d'experts composé de spécialistes publics et privés sera chargé d'émettre un avis sur les règles envisagées. Certains étant communiqués aux commissions des Finances et publiés.

A côté de la « comptabilité budgétaire » classique, c'est-à-dire de la comptabilité de « tiroir-caisse » utilisée habituellement au niveau de l'Etat et consistant à enregistrer les recettes et les dépenses au moment de leur réalisation, la loi du 1^{er} août 2001 impose ainsi à l'Etat de mettre en œuvre une « comptabilité générale », calquée sur la comptabilité privée et fondée sur le principe des « droits constatés » (les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement), ainsi qu'une comptabilité de type analytique destinée à « analyser les coûts des différentes actions engagées ».



Le développement de ces outils permettra au gouvernement de remplir l'obligation qui lui est désormais faite d'accompagner chaque projet de loi de finances initiale (PLFI) des « projets annuels de performance » faisant apparaître, pour chaque programme, les objectifs, les résultats obtenus et attendus, et les indicateurs et les coûts associés. Les projets de lois de règlement devront pour leur part comporter, outre les « rapports annuels de performance » présentant le bilan de l'exécution de chaque programme selon les mêmes rubriques, le « compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat ». En outre, les projets de lois de finances initiales et de lois de règlement devront être accompagnés d'une annexe présentant le budget de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement, à l'instar du budget des collectivités locales.

L'ensemble de ces innovations, et la cohérence d'une démarche fondée sur la prépondérance accordée à la définition des « missions » ainsi qu'au suivi des coûts et des résultats, sont susceptibles d'engendrer d'importants changements dans la gestion publique. Alors que d'aucuns déplorent, depuis des années, que l'Etat ne connaisse ni ses coûts, ni son patrimoine, ni le volume de ses engagements à terme, la loi du 1^{er} août 2001 obligera les administrations à réfléchir sur tous ces éléments. Même si l'ampleur du travail suppose que l'objectif ne soit atteint que progressivement et partiellement dans un premier temps, il y a là de puissants aiguillons en faveur d'une rénovation en profondeur des modes d'action de l'Etat.

A ce propos, je voudrais vous citer ce qu'a répondu à 2 questions Frank MORDACQ, Directeur de la Réforme Budgétaire.

Quels sont les changements introduits par la LOLF en matière comptable ?

La nouvelle comptabilité est l'un des éléments fondamentaux du dispositif d'ensemble : elle garantit la sincérité et la clarté de la gestion publique. Elle passe par la refonte du cadre conceptuel et des normes comptables, à partir du plan comptable emprunté à l'entreprise et adapté aux spécificités de l'Etat. En parallèle, elle conduit à une nécessaire évolution de la fonction comptable et du rôle du comptable public.

Aujourd'hui, la comptabilité de l'Etat est exclusivement une comptabilité de caisse. Elle retrace l'exécution des dépenses budgétaires, au moment où elles sont payées (émission d'un virement au profit d'un fournisseur, par exemple), et l'exécution des recettes, au moment où elles sont encaissées (par exemple, traitement des chèques remis par les contribuables).

Demain, cette comptabilité budgétaire sera complétée par une comptabilité générale et une comptabilité d'analyse du coût des actions des programmes. La comptabilité générale, respectant les règles d'une comptabilité d'exercice, vise à décrire la situation patrimoniale de l'Etat, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances) et de ce qu'il doit (emprunts, dettes). La comptabilité d'analyse du coût des actions est plus spécialement destinée à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes. Elle permet également de mesurer la performance des administrations.

En pratique, comment vont évoluer les rôles des ordonnateurs, des comptables publics et des contrôleurs financiers ?

Changer les procédures de gestion de toute l'administration conduit à repenser le rôle des autres acteurs de la dépense publique, le contrôleur financier et le comptable.

Avec la responsabilisation accrue des ordonnateurs, de nouvelles modalités d'exercice des contrôles interviennent. Les gestionnaires vont exercer de nouvelles attributions de nature comptable, comme l'enregistrement des événements ou la préparation d'inventaires. Le comptable public aura, lui, pour mission de concevoir, valider, mettre en place et auditer les procédures comptables, afin que celles-ci garantissent la régularité, la sincérité et la fiabilité des comptes.

La mise en œuvre d'une comptabilité d'exercice et les nouveaux dispositifs de contrôle envisagés militent en faveur du rapprochement géographique des comptables avec les gestionnaires. D'où le projet de créer dans les ministères un département comptable ministériel, au sein duquel le comptable sera responsable de la tenue de ses comptes. Une expérimentation est en cours actuellement au ministère de l'Intérieur.

Le contrôle budgétaire, quant à lui, prendra une importance nouvelle en raison de la nécessité de sécuriser les prévisions, notamment s'agissant des dépenses de personnel. Le contrôleur financier développera son rôle de conseil auprès du gestionnaire sur les risques financiers et sur les conditions de maîtrise de l'exécution budgétaire. Ainsi, le nombre de visas a priori pourrait être progressivement réduit et recentré notamment sur les actes représentant un réel enjeu financier ou pour lesquels une attention particulière doit être portée (les recrutements, par exemple).

Enfin, de nombreuses données auront déjà été entrées dans le système d'information par le comptable et le gestionnaire. Ce sera le cas, notamment, de l'habilitation des ordonnateurs ou de la disponibilité des crédits.

Voilà, chers collègues et amis, comment j'ai tenté de résumer la préparation, l'examen, le vote du projet de loi de finances par les parlementaires français.

Merci de votre attention.

*
* * *





Exposés en séance plénière

*Le contrôle de l'efficacité du budget
et de la dépense publique*

*Intervention de M. Joseph A. Day,
Sénateur du Canada*

INTRODUCTION

Mesdames et messieurs, c'est un immense plaisir d'être parmi vous aujourd'hui pour discuter du contrôle budgétaire dans le contexte du gouvernement fédéral canadien. Avec son effectif de 450 000 employés, ses 1 600 programmes et services et ses dépenses annuelles de 200 milliards de dollars, le gouvernement fédéral représente l'organisation la plus vaste et la plus complexe du Canada. Voilà pourquoi une saine gestion du secteur public fédéral canadien importe tant.

Pour cette raison, un contrôle des finances et des dépenses publiques est réalisé à chaque étape du cycle financier du gouvernement fédéral. Ce contrôle budgétaire comporte plusieurs moyens, y compris des mécanismes de contrôle *a priori*, c'est-à-dire avant que les dépenses ne soient engagées, et un contrôle *a posteriori* portant sur la régularité et le bon usage des fonds publics.

LE SYSTÈME DE GOUVERNEMENT DU CANADA

Comme vous le savez sans doute, le Canada est une monarchie constitutionnelle, une fédération et une démocratie. Le système de gouvernement fédéral du Canada relève de la tradition britannique et se compose des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il incombe au pouvoir exécutif, qui comprend le Premier ministre et le Cabinet, de proposer les lois, d'établir les politiques nationales et de mener les affaires internationales.

Le pouvoir législatif, ou Parlement, se compose de trois parties : la Reine, représentée par la gouverneure générale, le Sénat et la Chambre des communes. Les sénateurs sont nommés par la gouverneure générale sur recommandation du Premier ministre. Ils représentent des régions, des provinces ou des territoires. Les députés sont élus et représentent leurs circonscriptions à la Chambre des communes. Les députés dont le parti obtient le plus grand nombre de sièges à la suite d'élections générales forment le gouvernement. Comme le Premier ministre et les membres du Cabinet sont des députés élus, ils font également partie du pouvoir législatif. Les responsabilités du pouvoir législatif comprennent l'introduction, l'étude et l'adoption de textes de loi, y compris les lois de crédit.

Enfin, le pouvoir judiciaire comprend la Cour suprême, la Cour fédérale et les cours supérieures des provinces. Le pouvoir judiciaire interprète et applique les lois du Canada et est entièrement indépendant des pouvoirs exécutif et législatif.

Les deux chambres du Parlement canadien ont le pouvoir et l'obligation d'examiner et d'approuver toutes les dépenses gouvernementales. L'article 26 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* prévoit que « tout paiement sur le Trésor est subordonné à l'autorisation du Parlement ». Par ailleurs, l'article 53 de la Constitution exige que toute législation portant affectation de fonds publics doit être introduite à la Chambre des communes, tandis que l'article 54 précise qu'une telle législation doit être déposée par un ministre de la Couronne.



Grâce au droit législatif canadien et à la Constitution, le Sénat, la Chambre des communes et leurs comités parlementaires jouent un rôle fondamental dans le contrôle budgétaire par le biais de l’approbation et la vérification des dépenses gouvernementales. Ce rôle d’examen et d’autorisation des dépenses s’effectue tout au long du cycle financier du gouvernement.

LE CYCLE FINANCIER

Le cycle financier du gouvernement du Canada commence officiellement lorsque le ministre des Finances dépose un budget au Parlement. Cela se fait généralement chaque année vers la mi-février. Le budget fait état des grandes orientations politiques et des priorités fiscales, sociales et économiques du gouvernement pour l’année financière à venir. L’année financière du gouvernement canadien commence le 1^{er} avril et se termine le 31 mars.

À la suite de la présentation du budget, et plus précisément le 1^{er} mars, le gouvernement dépose le Budget principal des dépenses. On y trouve les projets de dépenses proposées par le gouvernement, ventilées par ministères et organismes, pour le prochain exercice financier et conformément aux grandes lignes énoncées dans le Discours sur le budget. Le Budget principal des dépenses fait état des autorisations de dépenses ainsi que des montants devant être inclus dans les projets de loi de crédits subséquents que le gouvernement demandera au Parlement d’adopter. Le projet de loi de crédits associé au Budget principal des dépenses doit être approuvé au plus tard le 23 juin.

Comme l’exercice financier du gouvernement du Canada commence le 1^{er} avril et que le Parlement ne se prononce sur le Budget principal des dépenses qu’en juin, le gouvernement doit demander une avance de fonds, que l’on appelle crédits provisoires. Les crédits provisoires doivent être approuvés par le Parlement au plus tard le 26 mars.

Par ailleurs, il est très difficile de prévoir tous les besoins financiers du gouvernement au cours d’une année. C’est pourquoi le gouvernement peut présenter des modifications aux plans de dépenses en déposant des Budgets supplémentaires de dépenses. Les demandes de dépenses supplémentaires sont généralement déposées au Parlement deux fois par année, en novembre et en mars; elles font aussi l’objet de projets de loi de crédits devant être soumis à l’approbation du Parlement, au plus tard le 10 décembre et le 26 mars respectivement.

À l’automne, chaque ministère et organisme sont tenus de déposer au Parlement son Rapport ministériel sur le rendement. Ces documents donnent de l’information sur les résultats atteints par rapport au rendement attendu et aux résultats promis dans le Budget principal des dépenses de l’année financière précédente.

À l’automne également, le ministre des Finances présente sa Mise à jour économique et financière. Le document fournit des informations économiques et financières fondamentales de manière à alimenter l’examen des politiques et le débat public qui aboutiront au prochain budget.

Le cycle budgétaire du gouvernement se termine avec le dépôt des Comptes publics du Canada en octobre ou en novembre. Ce document renferme les états financiers du gouvernement, y compris les opérations financières pour chaque ministère et organisme.

LA STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT CANADIEN : UNE SAINTE GESTION FINANCIÈRE

Contrôle interne *a priori*

À chaque étape du cycle financier, un contrôle budgétaire strict et efficace est réalisé. Tout d'abord, dans l'élaboration de son budget, le gouvernement canadien a adopté une saine gestion financière qui repose sur une planification financière prudente et le dépôt de budgets équilibrés ou excédentaires, avec pour objectif une diminution du ratio dette/PIB. Tout ceci dans le but avoué de favoriser la croissance économique.

De plus, la démarche de planification budgétaire du gouvernement canadien s'appuie sur un système de gestion des dépenses fondé sur un processus de réaffectation des ressources. Plus précisément, le gouvernement a mis sur pied un Comité d'examen des dépenses du Cabinet dont le mandat consiste à effectuer un examen minutieux des dépenses fédérales pour en déterminer la pertinence, l'efficacité et l'excellence. L'examen des dépenses permet de justifier la réduction du financement de programmes à faible priorité ou encore l'élimination de programmes qui ne sont plus efficaces et de réaffecter les économies identifiées à des secteurs de priorité élevée. Cet examen des dépenses n'est pas un exercice ponctuel; il fait dorénavant partie d'une nouvelle culture de gestion financière au sein du gouvernement du Canada. Le Budget de 2005 montre que le Comité d'examen des dépenses du Cabinet a recensé des économies de près de 11 milliards de dollars sur une période de cinq ans, soit 2005-2006 à 2009-2010.

Au cours de la préparation du Budget principal des dépenses et du Budget supplémentaire des dépenses, chaque ministère et organisme doivent colliger l'information relative aux dépenses prévues selon ses activités et programmes. À cette étape, les demandes de fonds des ministères et organismes pour des initiatives particulières sont assujetties à un examen approfondi du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat, qui est un organisme fédéral central, dispense des avis, des conseils et de l'aide sur l'affectation des ressources, selon les priorités gouvernementales et dans les limites établies par le cadre financier énoncé dans le Budget et la Mise à jour économique et financière. Ces avis et conseils portent principalement sur l'optimisation des ressources et sur la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes.

Contrôle interne *a posteriori*

Lorsque les dépenses gouvernementales ont été engagées, c'est le Bureau du Contrôleur général du Canada, dont le mandat touche la gestion financière et la vérification interne, qui se charge du contrôle budgétaire. Le Bureau du Contrôleur général surveille rigoureusement les dépenses gouvernementales à tous les échelons de la fonction publique fédérale et veille à ce que des normes soient établies et respectées. Pour s'acquitter de ses responsabilités, le Bureau du Contrôleur général dispose d'un dirigeant principal des finances dans chaque ministère et organisme. Le rôle du dirigeant principal des finances (et des professionnels accrédités qui travaillent avec lui) est d'examiner et d'autoriser les nouvelles propositions de dépenses du ministère pour toutes les initiatives qui ont de grandes répercussions financières. Le travail accompli par les dirigeants principaux des finances permet au Parlement et aux citoyens du pays d'avoir une plus grande confiance dans la gestion responsable des fonds publics.



Récemment, le gouvernement canadien a décidé de renforcer la fonction de vérification interne pour l'ensemble de l'administration publique fédérale. Ainsi, outre les travaux de vérification interne réalisés par le Bureau du contrôleur général, il y aura pour chaque ministère et organisme un comité de vérification interne qui sera composé d'une majorité de membres provenant de l'extérieur de la fonction publique; le reste des membres ne devront pas appartenir aux ministères concernés, à l'exception du sous-ministre qui pourra en assumer la présidence ou en être membre d'office. Ceci permettra de s'assurer que la vérification interne est indépendante des organisations vérifiées.

Contrôle externe *a posteriori*

Nous disposons aussi d'un organisme externe qui exerce un contrôle *a posteriori* des dépenses gouvernementales. C'est le Bureau du vérificateur général du Canada, qui est l'équivalent du « National Audit Office » de la Grande-Bretagne et de la Cour des comptes de la France. Le Bureau du vérificateur général fait une vérification indépendante des états financiers des ministères et organismes relevant du gouvernement canadien. Il effectue également des vérifications de gestion au titre de l'optimisation des ressources, ce qui permet souvent de cerner des domaines où il est possible d'améliorer les systèmes et les pratiques du gouvernement. Le Bureau du vérificateur général transmet au Parlement les résultats de ses vérifications, ce qui favorise la reddition de comptes du gouvernement. Le Bureau du vérificateur général peut présenter au Parlement jusqu'à trois rapports par année.

APPROBATION ET VÉRIFICATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR LE PARLEMENT

Le Parlement canadien a lui aussi un droit de regard *a priori* sur les dépenses du gouvernement fédéral par l'examen du Budget principal des dépenses et du Budget supplémentaire des dépenses. Il participe également à l'adoption des projets de loi de crédits associés à ces plans de dépenses. Le Parlement, par l'entremise des comités parlementaires, peut également effectuer un examen *a posteriori* des dépenses du gouvernement canadien par l'étude des états financiers consolidés du gouvernement (les Comptes publics du Canada), les rapports du vérificateur général et les rapports ministériels sur le rendement.

Contrôle parlementaire *a priori*

Une fois déposé au Parlement, le Budget principal des dépenses est référé aux divers comités permanents de la Chambre des communes. Les comités permanents peuvent approuver, réduire ou rejeter le budget qu'ils examinent, mais ils ne peuvent pas l'augmenter. Ils sont tenus de faire rapport à la Chambre sur le Budget principal des dépenses le 31 mai au plus tard; après ce délai, le document est réputé avoir été adopté. La Chambre des communes doit ensuite approuver le Budget principal des dépenses avant que le gouvernement puisse présenter le projet de loi de crédits qui autorise les prélèvements nécessaires dans le fonds consolidé. Les Budgets supplémentaires des dépenses font l'objet d'un examen analogue. Ils sont réputés avoir fait l'objet d'un compte rendu à la Chambre le troisième jour de séance précédant le dernier jour de séance de la période de crédits.



À chaque exercice financier, la Chambre des communes est autorisée à étudier, en comité plénier, le Budget principal des dépenses de deux ministères ou organismes. Ces documents sont examinés, une journée chacun, au cours d'une séance d'une durée de quatre heures. Cet examen par le Comité plénier permet une étude en profondeur du Budget principal des dépenses des deux ministères en présence de tous les députés et des ministres responsables. Ceci assure une plus grande transparence et une meilleure visibilité du processus d'examen du Budget principal des dépenses.

De plus, au cours de chaque cycle financier du gouvernement canadien, sept jours sont désignés à la Chambre des communes pour chacune des trois périodes de crédits (principal, provisoire et supplémentaire). Ces jours désignés donnent l'occasion aux députés d'interroger les ministres, d'attirer l'attention du public et des médias sur divers problèmes liés au plan financier général et sur certaines actions ou décisions contestées du gouvernement. Il s'agit de moments importants où le gouvernement doit défendre ses plans de dépenses devant le Parlement.

Au Sénat, lorsque que le Budget principal des dépenses est déposé, il est référé au Comité sénatorial permanent des finances nationales dans le but de l'examiner et d'en faire rapport. Dans le cadre de cet examen, le Comité invite le Président du Conseil du Trésor de même que des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor à comparaître et à répondre aux questions des sénateurs. À la suite de ces réunions, le Comité présente son rapport au Sénat. Le rapport est débattu et adopté avant que le projet de loi de crédits concerné soit étudié et adopté par le Sénat. Le Comité sénatorial des finances nationales dispose de toute l'année financière pour examiner le Budget principal des dépenses. Il présente normalement plusieurs rapports d'étape sur des aspects particuliers du Budget principal des dépenses. Le Comité étudie aussi les Budgets supplémentaires des dépenses et fait ensuite rapport au Sénat des délibérations tenues en comité.

Contrairement aux comités de la Chambre des communes, le Comité sénatorial des finances nationales ne fait qu'examiner les budgets de dépenses sans que lui ou le Sénat ne les adopte. Toutefois, les projets de loi de crédits, comme tous les autres projets de loi, doivent être adoptés par le Sénat. Les projets de loi de crédits associés au Budget principal des dépenses ou aux Budgets supplémentaires de dépenses sont déposés au Sénat après qu'ils aient été adoptés par la Chambre des communes.

Les audiences tenues par les comités de la Chambre des communes et du Sénat avec les ministres et les fonctionnaires permettent aux parlementaires d'avoir leur mot à dire sur les plans de dépenses des ministères. Ces audiences sont des réunions publiques et leurs délibérations peuvent être suivies par les personnes les plus touchées par les décisions du gouvernement ainsi que par les médias. Du fait que les parlementaires examinent et remettent en question les documents relatifs aux plans de dépenses, ils peuvent encourager les ministères à améliorer la conception et l'exécution des programmes, ce qui peut conduire à une gestion améliorée et rentable des programmes gouvernementaux.

Contrôle parlementaire *a posteriori*

Le Parlement a non seulement un droit de regard sur les plans de dépenses du gouvernement canadien par l'examen des budgets des dépenses et l'adoption des projets de loi de crédits et d'autres lois, mais il peut aussi effectuer un examen des dépenses *a posteriori* par l'entremise des travaux des différents comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat.

Tous les comités parlementaires ont la possibilité d'étudier les Rapports ministériels sur le rendement. Ils peuvent aussi entreprendre des études particulières portant sur l'utilisation des fonds publics. De même, tous les comités parlementaires peuvent étudier les rapports du Bureau du vérificateur général.

Il est important de noter que le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes exerce une fonction de contrôle particulière car il a pour mandat d'examiner les états financiers consolidés du gouvernement fédéral (les Comptes publics du Canada), le rapport du vérificateur général du Canada et toute autre question qui lui est confiée par la Chambre des communes.

QUELQUES COMMENTAIRES

Étant donné la complexité de l'administration publique fédérale, il n'est pas toujours facile pour le Parlement d'exercer une surveillance efficace du gouvernement, de ses activités et de ses dépenses. Même si les parlementaires consacrent beaucoup de temps à cette fonction de contrôleur, il semble que plus de temps et d'efforts devraient être consacrés à l'approbation et à la vérification des dépenses du gouvernement canadien. En particulier, plusieurs parlementaires canadiens sont d'avis que les comités de la Chambre des communes et du Sénat devraient effectuer un examen plus minutieux du Budget principal des dépenses et des Budgets supplémentaires des dépenses. Pourquoi en est-il ainsi?

Les parlementaires doivent s'acquitter de plusieurs responsabilités. En plus de surveiller l'usage des fonds publics par le gouvernement comme je viens de vous l'expliquer, les parlementaires sont également législateurs qui votent des lois et les politiques qui en découlent. Ils siègent souvent sur plusieurs comités permanents, en plus de devoir remplir leurs responsabilités de représentation à l'égard des commettants de leur circonscription ou province d'origine.

Il faut également souligner que le contrôle budgétaire se fait dans le contexte d'une intervention de plus en plus marquée du gouvernement fédéral dans différents secteurs d'activité de la société canadienne. Comme je l'ai mentionné au tout début de mon allocution, le gouvernement administre des milliers de programmes afin de répondre aux besoins d'une clientèle de plus en plus variée. Or, avec du temps et des ressources limitées, le contrôle budgétaire constitue un véritable défi pour les parlementaires.

Contrairement au Comité des comptes publics de la Grande Bretagne et de la Commission des finances de la France, les comités parlementaires au Canada ne disposent pas de l'assistance du personnel du Bureau du vérificateur général pour l'examen des plans de dépenses et des rapports du vérificateur général. Présentement, seulement un ou deux analystes sont assignés à chaque comité parlementaire pour réaliser la recherche nécessaire à l'étude des comités. Plusieurs parlementaires sont d'avis qu'il faut renforcer la capacité d'analyse et de recherche pour mieux appuyer les comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat. Cela permettrait d'accroître la capacité des comités parlementaires à faire un examen minutieux du budget des dépenses et des questions connexes et à obliger le gouvernement à rendre compte de l'utilisation des fonds publics.



CONCLUSION

En résumé, il existe plusieurs mécanismes de contrôle des dépenses budgétaires du gouvernement du Canada. C'est toutefois en comité parlementaire que les députés et sénateurs canadiens peuvent exercer de façon plus approfondie leur pouvoir de surveillance du gouvernement et des finances publiques. À la Chambre des communes, chaque comité permanent examine les dépenses qui relèvent de son mandat. Au Sénat, c'est le Comité permanent des finances nationales qui a le mandat d'examiner l'ensemble des plans de dépenses du gouvernement fédéral.

Il va de soi que l'importance du contrôle budgétaire exercé par le Parlement dépend de la capacité d'analyse et de recherche dont disposent les comités parlementaires. Parallèlement, l'efficacité du contrôle budgétaire dépend du temps que les parlementaires sont prêts à accorder au processus d'examen et d'autorisation des dépenses publiques.

Merci beaucoup.



*Intervention de M. Yves Fromion,
Député de la République française*

Monsieur le Président,
Mes chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi, tout d'abord de vous adresser le salut amical du Président Jean-Louis DEBRE, Président de l'Assemblée Nationale française, et de l'ensemble de mes collègues députés français.

Laissez-moi également vous dire combien je suis heureux et honoré de m'exprimer devant vous.

Enfin, je voudrais adresser mes remerciements à nos hôtes laos pour la grande qualité de l'accueil qu'ils nous ont réservé et le climat d'amitié chaleureux qu'ils ont su donner à cette rencontre.

Hier, mon excellente collègue, Madame la sénatrice honoraire Marie-Claude BEAUDEAU vous a présenté la nouvelle procédure budgétaire française issue de la loi organique relative à la loi de finances (LOLF) en insistant sur les phases d'examen, de vote et la procédure d'exécution.

Je vais maintenant m'attacher à vous montrer combien cette nouvelle procédure législative, d'origine parlementaire, est en fait très novatrice dans le fonctionnement institutionnel français car elle relève la volonté manifestée par le Parlement de se réapproprier un pouvoir d'initiative, mais surtout de contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique.

Dans nos échanges hier, j'ai évoqué la situation préoccupante des finances publiques de la France marquée par un très fort déficit, évalué à 66% de notre PIB. Nul doute que si le Parlement avait disposé de pouvoirs mieux adaptés il aurait été possible d'éviter une dérive coupable à l'égard de ceux à qui nous allons laisser le soin de résorber cette dette et intolérable aux yeux de nos partenaires de la zone euro auxquels nous sommes liés par les engagements du Pacte de Stabilité Monétaire.

Le Parlement français a donc décidé de « reprendre la main » dans le domaine budgétaire, en obligeant l'Etat à passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats, tout en renforçant ses propres prérogatives budgétaires et de contrôle indispensables à l'implication accrue des Assemblées dans la gestion des finances publiques.

Pour éclairer mon propos je crois utile de faire un rappel de la procédure de mise en œuvre du Projet de Loi de Finances (PLF) issu de la LOLF pour souligner que le contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique s'effectue autant en amont qu'en aval du vote du budget de l'Etat.

Je me servirai, si vous le voulez bien d'un exemple tiré de mon expérience de rapporteur du programme 144 de la Mission Défense laquelle est placée sous la responsabilité du Ministre de la Défense.

Le budget de l'Etat est, je le rappelle, constitué de :

34 missions

- correspondant aux grandes politiques de l'Etat,
- confiées à un Ministre ou plusieurs (mission interministérielle)
- Le Parlement vote le budget par mission

132 programmes décomposent les missions

- chaque programme relève d'un seul ministère,
- il constitue une enveloppe globale et limitée de crédits confiée à un responsable qui peut modifier la répartition interne des crédits,
- le Parlement peut modifier la répartition des dépenses entre les programmes,
- à chaque programme sont associés :
 - une stratégie,
 - des objectifs,
 - des indicateurs de performance.

630 actions décomposent les 132 programmes.

Découpage indicatif du programme, l'action apporte des précisions sur l'utilisation prévue des crédits

Exemple : programme 144 (voir documents joints en annexe).

J'insiste sur l'importance qui s'attache à une définition pertinente des indicateurs de performance.

LA LOLF A POUR OBJECTIF :

- 1 – de renforcer l'information du Parlement,
- 2 – d'élargir le contrôle parlementaire,
- 3 – d'encadrer l'Exécutif dans la procédure budgétaire.

1 – LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DU PARLEMENT est concrétisé par :

- Débat d'orientation budgétaire organisé au mois de juin (balisage de la future LFI),
- Dépôt du Projet de Loi de Règlement (PLR) de l'année précédente (N-1) devant le Parlement pour le 1^{er} juin en vue de sa discussion début octobre avant l'examen du PLF

Le PLR est accompagné :

- des rapports annuels de performance,
- du Compte Général de l'Etat,
- des bilans des actions en terme de coût et de résultats par rapport aux objectifs,
- du rapport préliminaire de la Cour des Comptes sanctionné par la certification des comptes.

2 – L'ELARGISSEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE sur l'exécution de la LFI comporte deux aspects :

- l'aspect comptable qui constate le respect de l'autorisation parlementaire,
- l'évaluation des politiques financées par l'Etat, c'est à dire, la mesure de l'efficacité de la dépense publique de l'Etat.



a) Le contrôle comptable par le parlement s'appuie sur plusieurs documents :

- Les « verts » qui retracent les crédits votés (édités par le Ministre des Finances)
- La situation des dépenses du budget général, qui précise le taux de consommation avec comparaison N-1
- La situation comparative des dépenses et crédits de chaque ministère qui retrace l'ordonnancement des dépenses par ministère,
- La situation trimestrielle des dépenses engagées adressée par le Ministère des Finances aux deux commissions des finances,
- La situation mensuelle du recouvrement des recettes de l'Etat,
- La situation résumée des opérations du Trésor,
- Les rapports des Contrôleurs Financiers de chaque Ministère.

b) L'évaluation des politiques publiques

Dans ce domaine les pouvoirs traditionnels des commissions sont confirmés et parfois redéfinis par la LOLF.

- les questionnaires aux Ministres sont adressés après le Débat d'Orientations Budgétaires (DOB) et le dépôt de la LFR (c'est-à-dire avant le 10 juillet). Le Gouvernement doit y répondre au plus tard huit jours après l'ouverture de la session d'octobre, date correspondant au dépôt du PLF à l'Assemblée Nationale.
- Les pouvoirs d'investigation des commissions des finances sont redéfinis et recentrés sur le suivi et le contrôle des lois de finances ainsi que l'évaluation de toute question relative aux finances publiques.
- Les pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place des présidents, des rapporteurs généraux et spéciaux sont élargis avec possibilité de solliciter une ordonnance de référé du juge administratif pour imposer la communication de documents administratifs sous astreinte.

Les commissions des finances peuvent procéder à toute audition utile, demander une enquête à la Cour des Comptes sur les organismes qu'elle contrôle, formuler auprès de cette même Cour des Comptes des « demandes d'assistance » dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation (MEC).

Cette Mission de contrôle et d'évaluation (MEC) composée d'élus et de magistrats de la Cour des Comptes voit son existence confirmée. Elle procède à des évaluations sur le fonctionnement réputé ou supposé inadapté d'une administration.

Enfin, le rôle d'assistance de la Cour des Comptes aux travaux du Parlement est précisé (art. 58 LOLF) en fixant à 8 mois le délai de réponse à toute demande d'enquête.

- la LOLF ne remet pas en cause les procédures de contrôle ouvertes aux commissions permanentes : rapports d'information, missions, rapports budgétaires pour avis, commission d'enquêtes etc.....
- Le PLF est accompagné :
 - des projets annuels de performance (bleus)
 - du rapport sur les prélèvements obligatoires



- du rapport économique, social et financier (perspectives sur 4 ans au regard des engagements européens)
- des « jaunes » budgétaires sous forme d'annexes
- des « oranges » portant sur les actions transversales hors Missions ministérielles.

3 – L'ENCADREMENT DE L'EXECUTIF dans la procédure budgétaire vise à réduire les effets de la « régulation budgétaire » qui, précédemment modifiait environ 10% du volume de la LFI.

Désormais le PJJ doit présenter les mesures envisagées de régulation budgétaire : gels de crédits, taux de mise en réserve pour les dépenses de personnels et pour d'autres crédits, etc.... Dans l'exécution de la LFI des limitations sont imposées à la régulation :

- annulations de crédit limitées à 1.5% du volume financier de la LFI
- virements entre programmes limités à 2%
- reports limités à 3%

Le Gouvernement doit informer préalablement les commissions des finances de tout projet de décret d'avance ou de virement, d'arrêté d'avance ou de virement, d'arrêté de transfert ou d'annulation, de report de crédits, de gel, etc.....

CONCLUSION :

Mesdames et messieurs je me suis attaché à vous démontrer combien l'action du Parlement français en matière budgétaire avait été profondément modifiée par la LOLF.

Désormais le contrôle budgétaire est imprégné d'une culture de résultat et d'efficacité. C'est en tout cas l'esprit de la LOLF. Il reste aux parlementaires français à faire la preuve de leur volonté de se servir des outils à leur disposition pour assumer clairement leurs responsabilités. En mettant fin à la procédure archaïque des « services votés » qui reconduisait pratiquement 94% des crédits budgétaires, le Parlement impose à l'Etat de justifier ses dépenses dès le « premier euro » chaque année.

Si le dispositif LOLF s'avère concluant, il sera étendu vers le budget de la Sécurité Sociale et de certaines collectivités territoriales.



*Intervention de M. Rigobert Maboundou,
Député de la République du Congo*

INTRODUCTION

La dépense publique est de plus en plus au cœur des transformations sociales. Les formes historiques du développement ont montré que ces transformations sont attachées à un rythme de croissance qui dépend du mode de répartition de la dépense publique entre l'investissement et la consommation publique.

De même, le contenu de la notion d'investissement et de la notion de consommation publique, qui peut varier en fonction des pratiques de la gouvernance des Etats, permet d'apprécier l'impact socioéconomique réel de la dépense publique.

Le désir de rendre contrôlable la dépense publique reste à la fois lié au fondement du financement de cette dépense (l'argent du contribuable) et à la nature de ses résultats économiques et sociaux. Si la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose en ses articles 14 et 15 que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique..... La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (1), c'est pour affirmer le caractère naturel de l'évaluation de la dépense publique.

L'efficacité apparaît de plus en plus comme le critère d'évaluation non seulement de l'action publique dans son ensemble, mais aussi et surtout de chacune de ses composantes, notamment le budget.

Au plan de l'histoire des idées, la notion d'efficacité, associée à l'action publique, apparaît dans le contexte dominant du mythe de la productivité qui s'est répandu dans les préoccupations majeures du développement depuis la fin des trente glorieuses années du capital (1945-1975). En effet, il n'y a pas d'autre voie de salut que celle de la productivité « écrivait Pierre MASSE en 1967. En particulier, grâce à l'économiste John Maynard KEYNES, le plein emploi qui était le thème préféré des années trente a fait place à l'étude des phénomènes de croissance et d'inflation. C'est donc à juste titre que François SCHALLER (2) note que « à la recherche des conditions du plein emploi s'est substitué celle des équilibres dynamiques et des lois du développement. Les efforts se sont portés vers des horizons nouveaux plutôt qu'ils n'ont tendu à renouveler le patrimoine acquis ».

Ces nouveaux horizons, ce sont globalement la recherche de la productivité dans l'économie réelle et particulièrement la recherche de l'efficacité dans l'action publique. L'efficacité est évoquée dans les rapports des organismes du système des Nations Unies, notamment ceux des bailleurs de fonds (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International). Elle est également évoquée dans les rapports des communautés régionales et sous régionales, dans les chroniques économiques des journaux et des revues, dans les études publiées par les hauts fonctionnaires et dans les recherches conduites dans les Universités et les instituts ou Centres de recherche.

L'efficacité de l'action publique est de plus en plus évoquée dans les enceintes parlementaires qui sont de plus en plus préoccupées par :

- la définition des objectifs stratégiques de la politique de la Nation ;
- la mesure des performances de gestion ;



- la transparence des finances publiques ;
- la lisibilité de l'action de l'Etat.

Toutes ces préoccupations concourent à la recherche de la conformité entre les objectifs stratégiques et les résultats attendu, entre les choix budgétaires et les effets attendus.

L'efficacité du budget et de la dépense, vue sous l'angle du contrôle parlementaire, sera appréhendée, dans cette communication, dans cet état d'esprit dont l'enjeu fondamental est la réduction de l'opacité des sphères publiques.

Quels sont le contenu et les mécanismes du contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique, telle est la problématique qui fonde cette communication. Elle a donc pour objet, à partir des indications formelles de la théorie budgétaire, de structurer un débat entre parlementaires sur les moyens du contrôle sur l'efficacité des lois de finances.

La communication comprend deux grandes parties :

- la première, qui précise les notions de l'efficacité du budget et de l'efficacité de la dépense publique dans le droit et l'économie budgétaires ;
- la deuxième, qui sur le mode du commentaire, présente les instruments du contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique, avant leur illustration par des situations concrètes empruntées à l'expérience de la République du Congo Brazzaville, qui fera l'objet de la conclusion.

I- LES NOTIONS DE L'EFFICACITE DU BUDGET ET DE L'EFFICACITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE.

1- L'Efficacité du budget de l'Etat.

L'efficacité du budget de l'Etat est une qualification de ce dernier quand il s'agit de prendre en compte, dans la répartition et l'utilisation des deniers de l'Etat, donc des ressources issues des contribuables, des besoins économiques et sociaux retenus par la puissance publique dans l'ordre et la hiérarchie de ses pouvoirs constitutifs.

Ce n'est pas le moment de faire un exposé sur la théorie budgétaire. Mais il est indispensable de dire que selon les modes d'approches, le budget est conçu soit comme l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses des organismes publics, soit simplement comme l'ensemble des comptes de l'Etat. Cependant et à l'évidence, quel que soit le mode d'approche, le budget, au plan macro-économique, ne cessera jamais d'être l'expression financière d'une ou des politiques publiques.

C'est pourquoi, l'efficacité du budget de l'Etat est attachée à la fois à la définition des objectifs stratégiques de ces politiques, dans leur rapport avec les besoins fondamentaux et prioritaires de la transformation sociale, et à la capacité des institutions de la gouvernance macro-économique et sociale à profiler les indicateurs et les informations à même de donner la mesure non seulement de la collecte et de l'affectation des ressources publiques, mais aussi et surtout des résultats contrôlables de ces objectifs.



De façon générale, l'efficacité du budget public est avant tout dans les fonctions politiques, économiques et sociales qu'assure ce budget. Ainsi, les choix budgétaires et les objectifs de politique économique et sociale qui les accompagnent devraient être placés dans un système de cohérence dont l'appréciation par le parlement constitue le problème fondamental de l'efficacité du budget.

L'efficacité du budget est donc dans la connaissance des politiques économiques et sociales publiques d'abord, dans celle des orientations budgétaires du gouvernement et des modes de traduction des choix budgétaires ensuite, et dans les résultats de ces choix enfin.

1)- Les politiques économiques

Elles sont l'expression même de l'existence d'un Etat. L'Etat, quelle que soit sa nature, a la charge des politiques publiques. Thomas HOBBS (3), dans un des rares textes fondateurs de la philosophie, pense le mode de formation de la tradition politique moderne basée sur le mythe de l'Etat souverain. L'Etat politique ou l'Etat d'Institution qu'il pense est philosophiquement, avec la République de PLATON, le cadre conceptuel de la puissance publique qui est l'ancêtre des Etats actuels.

Dès lors, les Etats, à travers « l'homme ou l'assemblée d'hommes, auxquels la majorité a donné le droit de représenter la personne de tous (c'est-à-dire d'être leur représentant) » (3), sont fondés à agir dans l'intérêt de tous. Cette action des pouvoirs publics, quand elle est à la fois objectifs et stratégies ou fins et moyens, s'appelle politique publique. C'est ainsi que la plupart des constitutions reconnaissent aux gouvernements la capacité de déterminer et de conduire la politique de la Nation. Cette politique trouve son expression dans les plans ou programmes de développement dans lesquels les objectifs à court, moyen et long terme sont définis. Il s'agit ici des grandes options levées en termes de choix politiques qui donnent ou devraient donner une direction pour la prise en compte des problèmes fondamentaux des citoyens que les gouvernants sont sensés représenter en république.

Comment sont définis ces choix politiques, quel est leur rapport avec la situation économique et sociale réelle des citoyens et de la nation, telles sont les questions que les parlementaires peuvent se poser en vue d'apprécier en amont l'efficacité des politiques publiques dont le budget n'est que l'expression chiffrée. Les réponses à ces questions varient en fonction de la nature de l'Etat (libéral, néo-libéral, social-démocrate, conservateur, communiste, etc.).

2)- Les orientations budgétaires

Celles-ci découlent logiquement des politiques publiques dont elles sont l'émanation. Les orientations budgétaires sont arrêtées en gouvernement au terme d'un débat dit débat d'orientation budgétaire qui consiste à retenir les options de la tranche annuelle de la politique publique programmée ou planifiée. Il s'agit en fait des sous objectifs des grands objectifs de la politique publique qui doivent être réalisés au plan fiscal comme au plan des actions macro-économiques et sectorielles, c'est-à-dire au plan des recettes comme au plan des dépenses.

Ces orientations constituent la matrice à partir de laquelle se déterminent les choix budgétaires, en fonction de l'ordre des priorités de la politique économique nationale et internationale. En d'autres termes, les engagements nationaux et internationaux de l'Etat, qu'ils relèvent des promesses électorales ou des déclarations d'intentions officielles d'une part, des obligations découlant de l'application des traités, conventions et accords bilatéraux et multilatéraux d'autre part, ont un coût annuel qui sont traduits dans la loi de finances sous forme de choix budgétaires.



Quelles sont ces orientations budgétaires, comment sont-elles arrêtées et formulées, comment s'opère leur traduction en choix budgétaires, quel est leur rapport avec les politiques publiques globales, telles sont les questions que les parlementaires peuvent se poser pour éviter de se perdre dans les méandres de la technique budgétaire souvent fastidieuse, compte tenu du mode de structuration du budget de l'Etat avec des services votés dont on ne maîtrise ni l'histoire, ni la portée réelle, avec des nomenclatures comportant de nombreux chapitres correspondant à des natures de dépenses. En effet, au-delà des chiffres, ce qui est en cause, c'est la concordance entre les objectifs programmés et les résultats de l'action publique.

Il est des orientations comme de la discussion budgétaire, exercice largement virtuel contre lequel Edgar FAURE avait eu cette formule célèbre : « litanie, liturgie et léthargie » (4).

3)-Les résultats des choix budgétaires

L'efficacité des choix budgétaires peut être appréciée à partir de deux critères :

- l'exécution budgétaire réelle de la norme de la dépense qui leur est rattachée ;
- la mesure de l'impact économique et/ou social réel de ces choix, sinon la concordance entre ces résultats et les objectifs et sous objectifs de départ.

Quelle est la conformité des réalisations aux prévisions budgétaires, quelle est la conformité des résultats obtenus aux objectifs déclarés, telles sont les questions que les parlementaires peuvent se poser pour apprécier le degré de performance de l'efficacité du budget.

2- L'efficacité de la dépense publique

Marie-France JARRET de l'Université du Maine en France (5) définit les dépenses publiques comme les dépenses de l'Etat telles qu'elles apparaissent dans le budget de l'Etat, le budget des collectivités et des organismes parapublics.

On peut classer les dépenses publiques selon plusieurs critères :

- dépenses de fonctionnement/dépenses d'investissement ;
- dépenses effectives/dépenses de transfert ;
- dépenses définitives/dépenses à caractère temporaire.

Quel que soit le critère de classification, la dépense publique, en tant qu'opération budgétaire, comporte quatre phases. Ce sont l'engagement ou obligation de charge qui doit rester dans la limite des autorisations budgétaires, la liquidation qui a pour objet la vérification de la dette ou de la créance et la détermination du montant de la dépense, l'ordonnancement qui est l'acte par lequel l'ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer une créance de l'Etat ou de tout autre organisme public, le paiement qui est l'acte par lequel l'Etat ou tout autre organisme public s'acquitte de sa dette.

La dépense publique, en droit budgétaire, est une norme de la loi de finances à laquelle le pouvoir exécutif est tenu, sous réserve des ajustements ou des réorientations budgétaires qui sont prévus par les dispositions légales (6). La théorie budgétaire permet de noter que deux types d'arguments sont relevés dans la justification de la dépense publique : la fonction tutélaire de l'Etat, quelle que soit sa nature, et la fonction de justice et d'équité. Par la première, il garantit l'équipement et l'aménagement du territoire. Par la deuxième, il assure la cohésion sociale.



L'efficacité de la dépense publique peut être appréhendée à deux niveaux :

- dans le processus de décision budgétaire à l'échelle du gouvernement et à l'échelle du parlement ;
- dans la gestion des administrations compétentes.

1)-Le processus de décision budgétaire au niveau du parlement renseigne sur les moyens de cette décision dont disposent les parlementaires au moment où ils doivent exercer leur pouvoirs d'examen, de vote et de contrôle de la loi de finances. En revenant aux deux approches précédentes, on peut dire qu'en matière d'informations disponibles, la première est moins lisible et moins pertinente que la seconde, dans la mesure où, ce qu'elle gagne en abondance technique, elle le perd en clarté dans l'ordre des finalités. Dès lors, le débat budgétaire est moins structuré et moins pertinent que s'il devait, comme dans la deuxième approche, se dérouler à partir d'une information plus précise, plus structurée et plus systématique sur les objectifs stratégiques et les résultats attendus des politiques publiques. Dans ce deuxième cas, « le parlement est ainsi en mesure d'apprécier la cohérence entre les choix budgétaires qui lui sont proposés et les objectifs prioritaires qui les accompagnent » (7).

La définition des priorités, en termes d'objectifs stratégiques assortis aux politiques publiques déclarées, est un moment décisif de l'efficacité de la dépense publique. Quand les objectifs stratégiques n'existent pas, l'action publique se disperse et souffre d'un déficit de cohérence et de lisibilité, avec pour corollaire le manque de performance des moyens affectés.

2)-En ce qui concerne les administrations compétentes, leur rôle dans la chaîne de l'efficacité de la dépense publique est dans la capacité technique de pilotage des objectifs stratégiques et dans l'optimisation des moyens qui sont mis en œuvre.

Au niveau du gouvernement, la répartition des rôles entre la responsabilité politique (ministre) et la responsabilité de gestion ou la responsabilité opérationnelle (responsable de programme ou gestionnaire de crédits) est déterminante dans l'organisation des administrations en fonction des finalités des dépenses.

Au niveau du parlement, la répartition des rôles entre les commissions, le secrétariat général et les parlementaires eux-mêmes devraient concourir à la rentabilisation de la capacité potentielle d'analyse des informations obtenues à toutes les étapes du domaine de la compétence parlementaire (contrôle en amont, missions d'information, débat budgétaire, interpellation, investigations, etc.), en vue de constituer une sorte de grille de lecture privilégiée pour apprécier tant la qualité de la gestion des crédits ou programmes que la pertinence des objectifs qui les sous-tendent.

II- LES INSTRUMENTS DU CONTROLE DE L'EFFICACITE DU BUDGET ET DE LA DEPENSE PUBLIQUE.

Ces instruments sont autant de leviers qui sont légalement ou réglementairement à la disposition du parlement et de certains corps d'Etat

1- Les instruments de contrôle de l'espace parlementaire.

Ces instruments sont répartis entre la compétence des commissions permanentes, des commissions spéciales et celle des séances publiques selon les dispositions des règlements d'ordre intérieur des assemblées parlementaires.



1)- La compétence des commissions permanentes et des commissions spéciales

Il est entendu que les commissions permanentes sont l'instance de droit commun pour la préparation des textes législatifs. Elles sont le principal artisan de la loi, et donc les ateliers de la séance publique. Monsieur Laurent FABIUS, alors Président de l'Assemblée Nationale française, notait, dans sa préface à une publication de cette institution (8), que « les commissions sont bien le territoire des libertés parlementaires, le coup de projecteur donné par des spécialistes d'un secteur de la loi ». Voter la loi et contrôler l'exécutif sont les deux fonctions essentielles des assemblées parlementaires. Dans l'exercice de cette double tâche, les commissions jouent un rôle majeur. Mais, de toute évidence, dans la plupart de ces assemblées, la prise en charge de la fonction de contrôle est moins opérationnelle que celle de la fonction législative. Michel ROCARD (9) a trouvé l'explication de ce phénomène dans le jeu des majorités dans la culture idéologique et politique desquelles la tendance est plus de soutenir l'exécutif que de le contrôler. C'est pourquoi, les progrès attendus dans l'action parlementaire sont aussi dans le renforcement de la fonction de contrôle. Une telle perspective touche d'abord les commissions qui, au nom des assemblées parlementaires, ont les pouvoirs de gestion de la plupart des instruments du contrôle parlementaire. Ces instruments sont les suivants :

- les auditions, les tables rondes et le recours à des expertises extérieures;
- les missions d'information ;
- les missions d'évaluation et de contrôle ;
- les investigations sur pièce et sur place ;
- les rapports d'information des rapporteurs budgétaires ;
- le rapport annuel de performance ;
- la publicité de l'exécution budgétaire.

L'usage de ces différents instruments peut être mis au service du contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense

a)-Les auditions, les tables rondes et le recours à des expertises extérieures.

Elles concourent à l'information de type évaluatif sur l'exécution du budget, la tenue de la norme de la dépense et l'impact de la politique publique. Dans ce sens, la systématisation des auditions des membres du gouvernement et des experts, voire des représentants des milieux professionnels, participe des méthodologies d'évaluation qui permettent de confronter les intentions du gouvernement et leur incidence sur le terrain, sinon les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels, les prévisions et les réalisations budgétaires. Pour cela, il faut des critères, des normes et des indicateurs. Les critères, ce sont les politiques publiques et leurs objectifs. Les normes, ce sont les missions, les programmes et les finalités des programmes, la dépense. Les indicateurs sont définis en fonction des objectifs. Ils peuvent être statistiques ou paramétriques, quantitatif ou qualitatif (10) pour apprécier l'efficacité socio-économique, la qualité de service, l'efficacité de la gestion, etc.



b)- Les missions d'information.

Elles consacrent la prise en compte du besoin de structures temporaires spécialisées dans le traitement des questions particulières et déterminantes pour la religion des parlementaires. En effet, à côté des commissions d'enquête qui ont souvent un fondement conflictuel, ont émergé, dans la période récente, les missions d'information qui sont l'expression de la possibilité ouverte aux commissions permanentes d'assurer le contrôle des segments très qualifiés de l'action gouvernementale. « Ces missions peuvent être individuelles ou collectives, limitées à une seule commission ou communes à plusieurs, d'une durée plus ou moins longue – il importe seulement qu'elles demeurent temporaires – et impliquer ou non des déplacements » (11), à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire. Les sujets sur lesquels portent les missions d'information sont variés et bien circonscrits. Ils peuvent se situer en amont de la préparation d'un projet de loi (contrôle en amont), en aval du vote du projet de loi (contrôle sur l'application des lois), ou dans le contexte de l'étude d'une loi (information pour la décision).

Par rapport à l'efficacité du budget et de la dépense publique, les missions d'information concernent des questions dont la relation avec la performance du budget et de la dépense publique est avérée et reste constitutive de la fonction législative (par exemple annulations de crédits, modification de l'assiette de l'impôt, non recouvrement des recettes, exonérations fiscales non autorisées, conflits de compétence en matière financière, non respect des procédures de passation de marchés ou des procédures d'exécution de la dépense, etc.).

Les missions d'information donnent lieu souvent à des rapports d'information qui peuvent être publiés, sur autorisation de la commission. Cependant, ces rapports, sous quelque forme que ce soit, ne peuvent être soumis au vote du parlement ; ceci pour conserver aux missions qui les génèrent le caractère informatif.

c)- Les missions d'évaluation et de contrôle.

Elles sont plus anciennes dans la tradition anglo-saxonne que dans la tradition francophone. C'est en février 1999 que, en vue de renforcer l'action traditionnelle des rapporteurs spéciaux dans le contrôle du parlement sur l'utilisation des fonds publics et l'efficacité de la dépense publique, la commission des finances de l'Assemblée Nationale Française s'est dotée de cette structure innovante appelée Mission annuelle d'Evaluation et de Contrôle (M.E.C.).

L'histoire de la MEC est très révélatrice des faiblesses constatées dans la plupart des parlements francophones en matière de contrôle. En effet, afin de mettre les fonctions de contrôle et d'évaluation au cœur de l'activité budgétaire du parlement, Monsieur Laurent FABIOUS, alors Président de l'Assemblée Nationale française, a pris l'initiative de la création d'un groupe de travail dénommé groupe de travail « Efficacité de la dépense publique et contrôle budgétaire ». Son rôle, affirme la documentation du parlement français, consiste donc à réaliser, chaque année, une évaluation des résultats de différentes politiques publiques, sans se prononcer sur leur bien fondé. Ses conclusions, publiées à la fin du premier semestre, servent de base à l'examen du projet de loi de finances suivant.

Si la mission d'information, en matière de contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique, porte sur le contenu des projets de loi de finances, la MEC consacre le droit du parlement d'exercer, en cours d'année, un contrôle sur la gestion des autorisations budgétaires accordées par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

d) Les investigations sur pièce et sur place.

Il s'agit d'un instrument de contrôle traditionnel qui recherche avant tout la preuve documentaire des informations obtenues, sur l'action gouvernementale, dans les administrations concernées par la gestion ou la consommation des crédits. Pour le contrôle de l'efficacité du budget, il s'agit par exemple des documents sur les politiques publiques, sur les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels, les lettres d'engagement budgétaire ou de cadrage macro-économique, les allocations budgétaires. Pour le contrôle de l'efficacité de la dépense publique, il s'agit par exemple des documents sur la gestion de la norme de la dépense, y compris les supports éventuels de régulation de cette norme (décret d'annulation, décret d'avance).

e)- Les rapports d'information des rapporteurs budgétaires.

La fonction de rapporteur en général est aussi vieille que les commissions elles-mêmes. Véritables pivots de la procédure législative, dans la mesure où ils sont investis tout à la fois d'une mission d'initiative qui renvoie à la proposition d'amendement, et d'une mission d'expertise qui s'exprime dans la présentation d'un rapport, les rapporteurs sont compétents temporairement pour l'examen du texte pour lequel ils ont été désignés.

Cependant, la discussion budgétaire fait souvent appel à des procédures spécifiques et, en conséquence, à des pratiques particulières en matière de rapports. C'est ainsi que la commission des finances possède non seulement un rapporteur général, mais aussi des rapporteurs spéciaux dont les compétences recouvrent les crédits d'un département ministériel, et souvent même d'une partie du département. Les rapporteurs spéciaux du budget ont donc des domaines d'attribution spécifiques. Ils élaborent des rapports d'information qui peuvent être utiles pour le contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique, dans la mesure où les informations, objet de ces rapports, touchent à l'un ou l'autre des indicateurs de performance budgétaire relatifs à l'exécution budgétaire des crédits correspondant à leur champ de compétence, l'utilisation des crédits des programmes et la gestion de la norme de la dépense. Ces indicateurs de performance sont les mêmes que ceux qui sont détaillés au point a.1.

f)- Le rapport annuel de performance.

Le rapport annuel de performance (RAP) n'a de sens que là où est tenu le projet annuel de performance (PAP). Le premier constate le degré de praticabilité du second, au regard des informations sur la qualité de la gestion des programmes et de la pertinence de leurs objectifs opérationnels. Le contrôle de la pertinence et de la qualité des informations sur les performances relatives à l'exécution du budget ou de la dépense publique qui est rendu possible par le RAP et par le PAP permet aux parlementaires de se doter d'une réelle capacité d'appréciation de l'impact des allocations budgétaires et, en conséquence, d'une capacité de proposition et d'amendement apte à améliorer l'efficacité budgétaire.

g)- La publicité de l'exécution budgétaire.

Pendant longtemps, les travaux en commissions permanentes ont été placés sous le signe de la confidentialité. C'est ainsi qu'à ces travaux n'ont souvent assisté, en dehors des commissaires, que le personnel du parlement membres du secrétariat de la commission et des collaborateurs des parlementaires triés sur le volet. Par ailleurs, les réunions ont souvent donné lieu à un communiqué de presse dont le contenu dépend toujours du bon vouloir du bureau de chaque commission.



Les auditions, voire les délibérations, en commissions s'accroissent de moins en moins en poids de ce cordon sanitaire qui a tendance à mystifier le travail parlementaire à sa base analytique et prospective. C'est ce qui justifie la tendance à l'ouverture des travaux législatifs des commissions aux parlementaires extérieurs et au gouvernement qui cependant n'ont pas voix délibérative. La presse écrite et audiovisuelle n'est pas en mesure pour affirmer la perspective de l'accroissement de la publicité des travaux en commission. Ainsi, les différentes formes du contrôle budgétaire mises en route par la commission des finances, avec l'avantage du flux d'informations qu'il suppose, peuvent être mises au service de la publicité pour le plus grand intérêt de la transparence publique. A ce titre, les communiqués de presse deviennent un outil efficace de la fonction de communication du pouvoir de représentation.

2)- La compétence de la séance publique, des commissions et des parlementaires pris individuellement.

a)- Les questions au gouvernement.

Qu'elles soient écrites ou orales, les questions au gouvernement jouent un rôle majeur dans le contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique. Il suffit pour les parlementaires de cibler, dans leurs questions, les stratégies, les objectifs et les indicateurs de performance retenus par le gouvernement lui-même, sinon les indicateurs conventionnels compatibles avec les normes de gestion.

b)- Les instruments de contrôle à la disposition des autres corps d'Etat.

Il ne sera fait mention ici que de la cour des comptes parmi les nombreux corps d'Etat exerçant le contrôle de l'exécution du budget. Le contrôle de la cour des comptes, à l'inverse des contrôles de nature interne à l'administration des finances, est un contrôle juridictionnel qui, comme le contrôle parlementaire, est un contrôle externe. Selon leur conception, ces contrôles sont soit d'opportunité pour ce qui concerne le contrôle administratif, soit de conformité pour ce qui concerne le contrôle juridictionnel, soit de régularité pour ce qui concerne le contrôle parlementaire.

Traditionnellement, la cour des comptes contrôle le bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les différents organismes publics. De ce point de vue, la cour des comptes juge les comptes des comptables publics dont elle peut seule donner quitus de leur gestion. Elle vérifie sur pièces la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Ces stipulations, que l'on retrouve dans toutes les lois organiques relatives aux lois de finances, font jouer à la cour des comptes le rôle d'assistant, non seulement du gouvernement, mais aussi et surtout du parlement, dans le contrôle des lois de finances.

Mais, le rapport de conformité que rend la cour des comptes aura toujours très peu d'effet sur l'efficacité du budget et de la dépense publique tant que la logique des moyens qui marque le mode de présentation du budget reste dominant par rapport à la logique des résultats. Ce rapport se limitera à l'appréciation de la régularité des opérations financières, et sera donc sans grande portée sur l'incidence de ces moyens sur la vie économique et sociale de la nation.

C'est pourquoi, il faut faire évoluer les missions de la cour des comptes en faisant évoluer la conception même du budget de l'Etat et de la dépense publique.

Quand la cour des comptes est tenue de déposer chaque année un rapport orienté vers les résultats des politiques publiques, à travers l'analyse de l'exécution des crédits par mission et par programme, elle améliore incontestablement ses méthodes d'investigation en les adaptant à l'évolution des principes de gestion comportant les stratégies, les objectifs et les indicateurs sur lesquels ce texte est abondamment revenu.

Quand la cour des comptes, dans ses travaux annuels sur l'exécution des lois de finances, est apte à analyser la cohérence et la fiabilité des informations présentées dans les documents budgétaires, ainsi que les écarts manifestes entre les objectifs et les réalisations, elle se montre indéniablement plus disponible pour assister le parlement et plus vigilante sur les performances budgétaires de l'Etat. Dans ces conditions, la cour des comptes est un excellent outil d'enrichissement du débat d'orientation budgétaire.

POUR CONCLURE : LE RAPPORT DE LA DOCTRINE DU CONTROLE DE L'EFFICACITE DU BUDGET ET DE LA DEPENSE PUBLIQUE A L'EXPERIENCE DE LA REPUBLIQUE DU CONGO.

La doctrine du contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique a livré ses repères à travers les lignes précédentes.

Le contrôle ainsi qualifié, pour être sur la piste de la bonne gouvernance et de la transparence de la chose publique, devrait :

- S'appuyer sur un budget élaboré à partir d'une logique de résultats et non à partir d'une logique de moyens ;
- Avoir une base programmatique dont les politiques publiques constituent le fondement ;
- Identifier les objectifs stratégiques, au plan national, et les objectifs opérationnels, au plan sectoriel, sur lesquels le gouvernement s'engage ;
- Définir les critères d'appréciation des politiques publiques à partir des indicateurs quantifiables ou, pour le moins, qualitativement valables, tout en sachant qu'un bon indicateur doit être pertinent (cohérent avec l'objectif), utile (se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu), solide (permettant de porter un jugement ou d'apprécier l'amélioration de la situation visée par l'objectif et de mesurer effectivement la performance attendue) et vérifiable (évitant les effets contraires à ceux recherchés) ;
- Structurer, densifier et rentabiliser les pouvoirs de contrôle du parlement, à toutes les étapes de la procédure législative, de telle sorte que ce dernier soit en mesure d'apprécier la cohérence entre les choix budgétaires qui lui sont proposés et les objectifs prioritaires qui les sous-tendent ;
- Utiliser au maximum les pouvoirs de contrôle parlementaire légalement et réglementairement constitués par l'usage de tous les instruments codifiés ;
- Rentabiliser l'assistance des corps extérieurs tels que la cour des comptes et les experts de plusieurs horizons aussi bien dans la préparation et la conduite du débat budgétaire que dans l'appréciation des résultats des politiques publiques.



Au regard de ces identifiants de la doctrine du contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique, on est fondé à constater, dans le cas de la République du Congo, que :

-Au plan technique ;

1- Le budget est d'une présentation tellement ésotérique qu'il apparaît toujours comme politiquement inexploitable. En effet, la logique des moyens qui domine l'approche de son élaboration, le déconnecte des politiques officielles déclarées. Il est ainsi illisible dans sa vision stratégique réelle, incohérent dans la raison de l'allocation des crédits et insaisissable dans son orientation.

2- La dépense est fixée dans une norme qui est tellement fragmentée que la performance de gestion est difficilement déchiffrable.

3- La non définition d'indicateurs associés aux objectifs, quand ceux-ci peuvent être édictés, mais surtout l'absence de base programmatique rendent impossible toute évaluation objective et finalisée de l'efficacité du budget et de la dépense publique. En effet, aucun indicateur, ni quantitatif, ni qualitatif, issu d'enquête ou des systèmes de gestion interne, donnant une direction pour la prise en compte soit de l'efficacité socio-économique, soit de la qualité de service, soit de l'efficience de gestion n'est évoqué à la présentation du budget en séance publique comme en commission.

4- Le confinement du rôle de la compétence de la cour des comptes et de discipline budgétaire dans le contrôle juridictionnel de conformité de l'exécution du budget de l'Etat fragilise, sinon rend inopérante la relation organique d'assistance qui lie cette institution et le parlement, compte tenu du retard considérable pris dans le non respect des délais légaux de dépôt des projets de loi de règlement (article 58 de la loi n° 1-2000 du 1^{er} février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat). Toute une législature va s'achever sans que le parlement ne bénéficie de la précieuse information de la cour des comptes sur l'appréciation de la gestion des finances publiques.

5- La publicité des travaux du parlement, qui reste limitée à la séance publique, ne permet pas à l'opinion publique de prendre la mesure non seulement des étapes de la procédure législative, mais aussi et surtout des centres d'intérêt du débat budgétaire en commissions en général, et en commission des finances en particulier.

-Au plan institutionnel

1- Le non respect, par le gouvernement, des délais légaux de dépôt du budget au parlement, pose tout le problème du rapport entre le temps et l'efficacité de la procédure législative de la loi de finances. En effet, dans de telles conditions, le temps que le parlement consacre à cette procédure ne peut permettre une étude approfondie de tous les aspects budgétaires, et donc ne peut permettre une bonne décision. La limitation des auditions des membres du gouvernement et des experts qui en découle ne favorise pas la maîtrise de l'étendue de l'information qu'impose la technique budgétaire.

2- Le mode de conception du budget, dominé par l'approche monétariste et complété par l'héritage d'une tradition des services votés historiquement insaisissables, fait du budget plus un exercice de routine administrative qu'un instrument de gestion du devenir et de la préparation de l'avenir de la nation.



3- Le défaut d'objectifs normatifs, de critères et d'indicateurs assortis à la présentation du budget, de même que l'absence de base programmatique devant fonder les questions budgétaires, rendent virtuelle toute discussion budgétaire en commission comme en séance publique.

4- L'inutilisation, si ce n'est la faible utilisation du potentiel des pouvoirs de contrôle reconnus légalement au parlement (missions d'information, commissions d'enquête, questions écrites, questions d'actualité), maintient la discussion budgétaire à un niveau qui ne peut prendre une promesse pour l'appréciation finalisée des performances de la situation de gestion.

5- L'inexistence de certains instruments de contrôle mis en œuvre dans d'autres traditions parlementaires (MEC, Rapporteurs spéciaux, publicité des travaux des commissions, etc.), limite les possibilités de performance de la procédure législative en matière de loi de finances.

6- L'abandon tacite de l'obligation des lois de règlement prive le parlement d'un puissant moyen de l'appréciation de la régularité de l'exécution du budget, donc y compris de la norme de la dépense.

Au total, c'est toute la conception et la culture du budget de l'Etat qui est en cause dans les faiblesses relevées dans l'exercice de la fonction de contrôle de la loi de finances. Il est possible de repenser cette culture en déplaçant son centre gravité de l'approche monétariste, rivée sur la technique des crédits, vers l'approche des résultats qui recherche l'incidence sociale et économique des politiques publiques dont le budget n'est que l'expression annuelle chiffrée. C'est tout l'enjeu de la loi organique de la loi de finances (LOLF), qui entre en vigueur en France en 2006. Ainsi, efficacité du budget et efficacité de la dépense publique fortifieront de plus en plus le besoin de transparence budgétaire et surtout de performance contrôlable des deniers de l'Etat ou simplement de l'argent des contribuables qui se structure puissamment dans les démocraties de tous les âges.

NOTES DU TEXTE

(1)- La Déclaration de 1789, dans ses articles 13, 14, 15 et 17, prévoit notamment le caractère indispensable d'une contribution commune pour financer les dépenses d'administration, l'égalité répartition de cette contribution, le libre consentement des citoyens ou de leurs représentants à l'impôt, la possibilité de demander compte à tout agent public et l'indemnisation juste et préalable à toute expropriation publique.

C'est ainsi qu'il faut comprendre les pouvoirs et fonctions constitutionnellement reconnus au corps législatif de fixer les dépenses publiques, d'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception.

(2)- François SCHALLER, La notion de productivité. Librairie Droz. Genève. Paris 1975 ; pages 7-8.

(4) – In Journal officiel. Débats Assemblée Nationale, séance du 19 Décembre 1975, page 10109 .

(5) – Marie-France JARRET : Pour une priorité dans les dépenses publiques : un « cœur des dépenses publiques », document internet.

(6)- C'est le fondement même des lois de finances rectificatives ou collectifs budgétaires qui sont prévues dans toutes les lois organiques sur les lois de finances.

(7)- La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

(8)- Les commissions à l'Assemblée Nationale. Connaissance de l'Assemblée Nationale. Assemblée Nationale n° 12, Janvier 2000.

(9)- Michel ROCARD, Le cœur à l'ouvrage. Edition ODILE JACOB. Seuil, 1987.

(10)- Par exemple, pour l'efficacité socio-économique, il y a des données statistiques issues d'enquêtes ou des systèmes de gestion.

Pour la qualité de service, il y a le taux de satisfaction des usagers mesuré par enquête ou par des paramètres des objectifs de qualité tels que les délais, la réactivité, la fiabilité, la disponibilité, ou le taux de conformité à un standard de qualité.

Pour l'efficacité de la gestion, il y a le coût unitaire exprimé par le ratio ressources utilisées/ activités effectuées ou services rendus ou le pourcentage de frais de gestion exprimé par le ratio frais de gestion/ crédits gérés. L'efficacité de la gestion peut aussi être mesurée par un indicateur de distribution des moyens ou un indicateur de ciblage, exprimant l'orientation des moyens ou des activités sur les priorités, par un indicateur de bonne utilisation des potentiels, exprimant si les ressources disponibles sont employées conformément à leur destination, par un indicateur de dépassement de coût, par rapport à une prévision initiale, par le taux de financement d'une activité par la vente de prestations ou d'autres apports extérieurs de l'Etat.

(11)- Les commissions à l'Assemblée Nationale, op. cité, page 83.

*

* *



*Intervention de M. Mom Chim Huy,
Député, Chef de la délégation du Cambodge*

Monsieur le Président,
Messieurs les Conférenciers,
Chers Collègues et amis,

Permettez-moi de sortir un peu du sujet parce que je n'ai pas de question à poser étant donné que les présentations des études de cas présentées par les distingués délégués sont claires et utiles, et pourront servir de bonne base pour nos réflexions.

Je prends la parole aujourd'hui, c'est pour remercier Monsieur le Président, Chers collègues et amis pour les intérêts que nous tous portons à ce séminaire et aussi pour vous faire part de l'étude critique succincte sur notre réalité qui nécessite des réformes sur les quatre principaux points suivants à savoir :

1 – Le pouvoir budgétaire du Parlement

Il me semble que trop souvent, nous avons mis l'accent sur le pouvoir législatif. Or, pour la croissance de notre économie et pour la bonne gouvernance en général, il est indispensable que nous nous penchions davantage sur le pouvoir budgétaire de notre institution.

Nous nous engageons dans la lutte contre la corruption et la pauvreté. Dans ce combat, il est important de disposer d'un mécanisme adéquat et d'un instrument juridique permettant d'éclaircir certains dossiers opaques et de remédier à certaines lacunes et dysfonctionnement.

2 – La préparation budgétaire

Le pouvoir de préparation budgétaire est indissociable du contrôle budgétaire. Ce sont les deux faces de la même médaille. Notre programme de travail est donc extrêmement judicieux : nous ne pouvons parler valablement du contrôle qu'après avoir préalablement étudié nos implications dans la préparation budgétaire.

Notre Constitution et la loi sur le système financier du 1993 permettant au Parlement :

- de voter le budget annuel,
- de voter les budgets rectificatifs et supplémentaires,
- d'amender le projet de budget en respectant le plafond global,
- voter la loi de règlement du budget,
- et d'interpeller le Gouvernement sur les choix budgétaires.

Mais en réalité, les parlementaires n'ont utilisé que partiellement ces prérogatives. On peut citer plusieurs raisons pour cet état de faits :

- la complexité des finances publiques et le manque d'assistance technique pour s'informer valablement,
- le manque de temps et d'informations nécessaires pour les parlementaires dans l'examen du projet de loi,
- la loi organique de 1993 est restrictive en ce qui concerne la participation du public au cycle budgétaire.

Ainsi les finances publiques demeurent encore un domaine opaque. Les parlementaires ne participent pas suffisamment au rythme des dépenses dans les secteurs prioritaires : éducation, santé, développement rural, etc.

Une des conséquences de ce phénomène est que le Parlement est peu impliqué dans le processus du contrôle qui s'en suit.

3 – L'exécution budgétaire

Un bon contrôle financier nécessite au préalable :

- un minimum d'information de l'Exécutif,
- une saine gestion comptable et une trésorerie transparente,
- un suivi parlementaire qui s'effectue au moins trimestriellement.

Ainsi, on peut détecter :

- les dépassements de crédits,
- les retards constatés dans le déblocage de crédits aux secteurs prioritaires, ou
- les diverses malversations.

4 – Le contrôle budgétaire

Notre Parlement a essayé durant les cinq dernières années passées de remédier à cette situation.

- Tout d'abord, nous avons créé en l'année 2000 une Autorité Nationale d'Audit. Il s'agit d'une institution similaire à une Cour des Comptes. La différence consiste essentiellement en deux points :

Premièrement :

- L'Autorité Nationale d'Audit part du principe d'effectuer non seulement le contrôle de la régularité des dépenses, mais d'exercer davantage une influence sur les systèmes et les circuits de gestion.
- L'Autorité Nationale d'Audit ne possède pas de magistrats. Elle n'a donc pas d'autorité judiciaire, contrairement à la Cour des Comptes de certains pays.

Deuxièmement :

Nous sommes en train de renforcer le contrôle interne.

En se basant sur ces deux types de contrôle interne et externe, le Parlement va être à l'avenir davantage en mesure d'exercer son pouvoir de contrôle financier.

Par ailleurs, la loi Audit de l'année 2000 prévoit également des contrôles en cours de l'exercice, ce qui permet à tous les acteurs de sortir du carcan trop étroit du contrôle *a posteriori*.

Les décisions du Parlement sur la loi de règlement du budget auront davantage d'impact politique. Même si elles ne sont pas assorties de sanctions, elles permettent, grâce à leur publicité, de sanctionner politiquement le Gouvernement ou certains Ministères.

L'arsenal des moyens de contrôle ne serait pas complet sans une loi anti-corruption. Nous avons jugé opportun, à l'instar d'autres pays, de créer un Conseil National de lutte contre la Corruption.

En tant que parlementaire, il va être de notre tâche de tirer suffisamment profit de ces institutions techniques pour :

- assainir les finances publiques,
- augmenter la collection des taxes,
- diminuer les pertes de revenus de l'Etat et
- faire profiter la population la moins aisée des prestations de l'Etat.

Dans cet ordre d'idées, étant donné que les crimes financiers sont des crimes internationaux, un projet de loi sur le blanchissement de l'argent sera adopté en 2006. Notre pays est ouvert à toute coopération régionale et internationale dans ce domaine.

Je vous remercie de votre attention.



Séance de clôture

*Discours de clôture du Dr Khamphay Rasmy,
Vice-président de la commission des affaires ethniques,
Vice-président de la section lao de l'APF*

Mes chers collègues,

Nous voici donc arrivés au terme de nos travaux. Pendant trois jours nous avons ardemment discuté du contrôle budgétaire et abordé les problèmes de contrôle comptable, de Cour des Comptes, d'Auditeur général, de corruption, de blanchiment d'argent. Sans oublier les modalités d'étude et de vote du budget de nos Assemblées.

Nous avons pu constater que nos Parlements avaient des similitudes, mais aussi des différences, caractérisées par le déficit de formation, d'assistance technique et de temps pour mener à bien notre lourde tâche.

Vous allez rentrer chez vous avec, je l'espère, de nombreuses réponses à vos questions. Mais chacun sait que les réponses engendrent les questions. Nous avons beaucoup appris mais nous avons encore plus à apprendre. Je souhaite donc que nous puissions à nouveau nous rencontrer prochainement pour compléter nos connaissances.

Messieurs les Conférenciers,

Votre séjour aura été trop court parmi nous. Vous pourrez cet après-midi avoir un aperçu des richesses de notre ville de Vientiane à travers ses temples. J'espère que vous en garderez un bon souvenir.

A tous j'adresse mes remerciements et je vous souhaite un bon retour dans votre pays et de bonnes fêtes de fin d'année pour nos amis africain, canadiens et européens.

Je vous remercie de votre attention.

Je déclare clos les travaux du séminaire.

*
* *

Rapport général du séminaire

Présenté par Kukeo AKKAMONTRY, député du Laos

Du lundi 19 au mercredi 21 décembre 2005 s'est déroulé à Vientiane, un séminaire parlementaire régional sur le thème « le contrôle budgétaire ». Ce séminaire a été organisé par l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF) à l'intention d'une trentaine de parlementaires du Cambodge, du Laos et du Vietnam et d'une vingtaine de fonctionnaires des trois pays. Il a été animé par cinq conférenciers parlementaires venus des trois régions de l'APF à savoir :

- | | |
|-------------------------|--|
| De la Région Amérique : | MM. Joseph A. DAY, sénateur du Canada, et Jean-Marc LALONDE, député de la province de l'Ontario au Canada. |
| De la Région Europe : | M. Yves FROMION, député et Mme Marie-Claude BEAUDEAU, sénatrice honoraire, tous deux de la République française. |
| De la région Afrique : | M. Rigobert MABOUNDOU, député du Congo - Brazzaville |

I – Cérémonie inaugurale

La cérémonie inaugurale s'est tenue à l'Assemblée nationale du Laos le lundi matin 19 décembre 2005 en présence de Mme Pany YATHOTOU, Vice-présidente de l'Assemblée Nationale de la RDP Lao et de M. Souban SRITHIRATH, Ministre de la Francophonie et Ministre auprès de la Présidence de la République, et des ambassadeurs de France, du Vietnam et du Cambodge.

Les représentants des trois délégations participant à ce séminaire qui ont pris la parole sont les suivants :

- Dr. Khamphay RASMY, député, vice-président de la Commission des affaires ethniques, président par intérim de la section Lao de l'APF ;
- M. MOM Chim Huy, Député, chef de la délégation de la section Cambodgienne de l'APF ;
- M. NGUYEN Van Me, Député, chef de la délégation de la section Vietnamienne de l'APF.

Dans un message adressé par M. Jacques LEGENDRE, Secrétaire général parlementaire, il a été rappelé qu'une nouvelle région Asie-Pacifique a été créée en 2005 au sein de l'APF. Ce séminaire parlementaire contribuera à la cohésion et au dynamisme des sections de cette nouvelle région.

Mme Pany YATHOTHOU, députée et vice-présidente de l'Assemblée nationale du Laos a insisté pour une plus grande implication du Parlement dans le processus budgétaire car cela contribuera à une meilleure politique économique nationale, à renforcer la responsabilité gouvernementale, à créer un consensus national à l'égard des politiques macro-économiques, et à accroître les possibilités d'action de la communauté nationale sur l'économie.



II – Première séance de travail : le projet de loi de finances : examen, vote et procédure d'exécution

M. Jean-Marc LALONDE, député de l'Ontario, a pris la parole le premier lors de cette séance de travail afin de décrire en détail le processus budgétaire de l'Ontario, province du Canada.

Concernant l'examen et l'adoption de la loi de finances par l'Assemblée législative, il a expliqué les procédures suivantes : l'examen en comités, les consultations prébudgétaires et les audiences publiques. Le député s'est ensuite attardé aux documents comptables et aux rapports gouvernementaux qui sont utilisés de même qu'aux rôles du vérificateur général et du contrôleur afin d'expliquer comment l'exécution budgétaire s'articule en Ontario.

Mme Marie-Claude BEAUDEAU, sénatrice honoraire de la République française, a rappelé que le Parlement français va voter ces jours-ci la loi de finances 2006. Cette loi sera la première à concrétiser pleinement la nouvelle constitution financière voulue et votée par le Parlement le 1^{er} août 2001, lorsque l'ordonnance de 1959 fut abrogée et remplacée. La volonté du législateur en adoptant, il y a 5 ans, la loi organique relative aux lois de finances (la L.O.L.F.) sur proposition parlementaire est de renforcer les pouvoirs du Parlement et de faire de la recherche de l'efficacité de la dépense publique l'objectif numéro un des gestionnaires. Le Budget devrait y gagner en lisibilité et le Parlement devrait pouvoir mieux apprécier les choix budgétaires du gouvernement. Le Budget devrait y gagner également en qualité d'information, grâce aux nouveaux documents obligatoires que doit fournir le gouvernement. Il devrait aussi y gagner en substance avec le renforcement du pouvoir de contrôle du Parlement.

Mme Marie-Claude BEAUDEAU a structuré son intervention autour de quelques questions clés :

Comment se prépare, s'examine et se vote la loi de finances ?

Comment naît la loi de finances ?

Quand le parlement a-t-il connaissance du projet de loi de finances ?

Quel est le travail en commission ?

Quelle est la procédure d'exécution budgétaire ?

Quels sont les changements introduits par la LOLF en matière comptable ?

Comment vont évoluer les rôles des ordonnateurs, des comptables publics et des contrôleurs financiers ?

Les débats qui ont suivi ont porté notamment sur la nécessité de rendre transparent le processus budgétaire, le rôle particulier du Parlement dans ce processus et l'utilité du débat d'orientation budgétaire, véritable débat démocratique qui permet l'exercice de la liberté d'expression. Mme BEAUDEAU a expliqué que la LOLF permettra aux parlementaires de disposer de la loi de règlement lors du débat d'orientation budgétaire favorisant les comparaisons nécessaires à un meilleur contrôle.

Les conférenciers ont également répondu à des questions relatives à la pérennisation des contrôles budgétaires, notamment par l'évaluation des rapports budgétaires trimestriels. M. Yves FROMION, député de la République française, a donné l'exemple du dispositif de contrôle du budget de la défense en France car celui-ci permet notamment de rencontrer sur place les autorités administratives du ministère de la Défense puis celles du ministère des Finances. M. Rigobert MABOUNDU, député du Congo – Brazzaville, a souligné qu'il est important d'assurer la transparence dans ce processus et d'imposer des périodisations de contrôle car cela permet de resserrer les données financières.



Concernant les interrogations sur la condition féminine, Mme BEAUDEAU a précisé qu'à partir du budget 2006, il sera possible d'évaluer les actions entreprises en ce sens en étudiant spécifiquement la mission solidarité et intégration qui comporte un programme à ce sujet.

Une question sur la Cour des comptes a mis en lumière le rôle de cet organisme indépendant qui juge de la régularité comptable des budgets, et qui émettra une certification en France si les comptes budgétaires sont bel et bien conformes aux normes comptables établies.

Suite à une question sur les liens entre les budgets des gouvernements provinciaux et celui de l'Etat central, M. LALONDE a expliqué que les provinces possèdent une autonomie financière mais qu'il existe plusieurs interdépendances entre les budgets de celles-ci et du gouvernement fédéral, comme le démontre le mécanisme de la péréquation. Cette intervention a aussi mené à des explications sur la décentralisation en France.

III – Deuxième séance de travail : le contrôle de l'efficacité du budget et de la dépense publique

Après avoir présenté le système de gouvernement et le cycle financier du Canada, M. Joseph A. DAY, sénateur, a démontré que le contrôle des finances et des dépenses publiques est réalisé à chaque étape de ce cycle financier. Il a insisté sur les mécanismes de contrôle *a priori*, c'est-à-dire avant que les dépenses ne soient engagées, et de contrôle *a posteriori* portant sur la régularité et le bon usage des fonds publics.

M. Joseph A. DAY a détaillé les contrôles budgétaires et les vérifications internes effectuées au sein du gouvernement en donnant entre autre l'exemple du Bureau du Contrôleur général du Canada. Il a aussi expliqué le rôle du Vérificateur général du Canada qui est un organisme indépendant et l'équivalent de la Cour des comptes de la France. Il a enfin abordé le contrôle budgétaire exercé par le Parlement en soulignant que c'est en comité parlementaire que les députés et sénateurs canadiens peuvent exercer de façon plus approfondie leur pouvoir de surveillance du gouvernement et des finances publiques. Il a notamment souhaité que la capacité d'analyse et de recherche des comités parlementaires soit renforcée afin d'effectuer un examen plus minutieux des plans de dépenses du gouvernement.

M. Yves FROMION, député de la République française, s'est attaché à montrer combien la nouvelle procédure budgétaire issue de la loi organique relative a la loi de Finances (LOLF), d'origine parlementaire, était novatrice pour le fonctionnement institutionnel français ; elle révèle en effet la volonté du Parlement non seulement de se réapproprié un pouvoir d'initiative en matière budgétaire, mais surtout d'assurer un contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

Après avoir précisé la nouvelle architecture budgétaire organisée en missions, programmes et actions, il a rappelé les trois objectifs de la LOLF en illustrant son propos d'exemples tirés de son expérience de rapporteur d'un des programmes de la Mission Défense placée sous l'autorité du Ministre de la Défense :

- renforcer l'information du Parlement grâce à l'institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire et le dépôt du projet de loi de règlement de l'année précédente assorti de différents documents ;
- élargir le contrôle parlementaire sur l'exécution de la Loi de finances initiale dans ses deux aspects, comptable et d'évaluation des politiques financés par l'État, les pouvoirs des commissions des finances étant confirmés, voire redéfinis par la LOLF ;



- encadrer l'exécutif en imposant des limites à la régulation budgétaire et en prévoyant l'information préalable des commissions des finances du Parlement.

Il a insisté sur le fait que la fonction de contrôle est désormais présente sur la totalité du cycle annuel budgétaire.

Constatant que le contrôle budgétaire était désormais imprégné d'une culture de résultat et d'efficacité, M. FROMION a conclu qu'il incombait à présent aux parlementaires français de prouver leur volonté d'utiliser les outils mis à leur disposition pour assumer clairement leurs responsabilités.

M. Rigobert MABOUNDOU, Député du Congo – Brazzaville, a présenté une communication comprenant deux grandes parties : les notions de l'efficacité du budget et de l'efficacité de la dépense publique d'abord, les différents instruments du contrôle de cette efficacité ensuite.

Il a affirmé dans son intervention que l'efficacité de l'action publique est de plus en plus évoquée dans les enceintes parlementaires.

Les parlementaire sont de plus en plus préoccupés par :

- la définition des objectifs stratégiques de la politique de la Nation ;
- la mesure des performances de gestion ;
- la transparence des finances publiques ;
- la lisibilité de l'action de l'Etat.

M. Maboundou a particulièrement insisté sur les faiblesses observées dans les procédures législatives et du contrôle de la loi de finances. Il s'agit :

- du temps résiduel consacré par le parlement à l'examen de la loi de finances du fait du retard avec lequel cette loi de finances est déposée ;
- du mode de présentation du budget qui privilégie les moyens plutôt que les résultats des politiques publiques ;
- de l'insuffisante utilisation du potentiel des pouvoirs de contrôle budgétaire du parlement ;
- de l'abandon tacite du rôle d'assistance du contrôleur extérieur, c'est-à-dire de la Cour des Comptes, du fait du retard considérable observé dans le dépôt des lois de règlement.

A une question de M. FROMION portant sur le recours pour inconstitutionnalité en cas de non-dépôt du projet de loi de finances devant le Parlement, M. MABOUNDOU a répondu qu'il existait un cadre juridique et que la Cour Constitutionnelle pouvait être saisie. Par ailleurs, aux termes des dispositions de la loi organique, le Parlement du Congo – Brazzaville doit s'abstenir d'examiner le projet de loi de finances si la loi de règlement n'a pas été votée précédemment.

Les parlementaires ont également souhaité avoir des éclaircissements sur le contrôle politique par rapport au contrôle comptable et sur la durée de la session budgétaire.

Le Chef de la délégation de la section cambodgienne, M. MOM Chim Huy, a ensuite présenté une communication sur le système cambodgien, portant sur le pouvoir budgétaire du Parlement, la préparation budgétaire, l'exécution budgétaire, et l'étude critique. Il a abordé les problèmes de la lutte contre la corruption et de la pauvreté et la nécessité d'instituer un instrument juridique approprié pour remédier aux dysfonctionnements. Il a regretté le manque d'assistance technique, le manque de temps et le manque d'information nécessaire, empêchant



les parlementaires de travailler dans de bonnes conditions. Une autorité nationale d'audit a été créée en l'an 2000, similaire à la Cour des Comptes, en vue de contrôler l'exécution du budget. Un projet de loi contre la corruption devrait être discuté en 2006.

A la suite de cette intervention, une large discussion s'est engagée sur le rôle de la Cour des Comptes, sur les rapports entre les pays de la région au niveau économique. Le Laos a soulevé le problème du contrôle des recettes fiscales, dû notamment au fait que les transactions sont effectuées en espèces ou encore par le troc, et non par chèque, dans des régions montagneuses, entravant le contrôle efficace sur la perception des taxes. Il a souhaité que le développement économique s'affirme suffisamment pour que la pratique bancaire s'élargisse. La loi doit être adaptée à la situation concrète de chaque pays.

La délégation vietnamienne a exprimé son accord sur l'importance des échanges entre les trois pays de la région parce qu'il y a des similarités au niveau du développement. Ces échanges sur la procédure d'exécution du projet budgétaire de chaque assemblée devront être adaptés à la situation concrète de chaque pays. A côté des perfectionnements et des modifications sur le système législatif, il faudrait résoudre les difficultés techniques dans l'application de la vie courante, enfin bien contrôler le budget de l'Etat et des Dépenses Publiques.

Ainsi, pendant trois jours, les parlementaires lao, cambodgiens, vietnamiens, canadiens, français et congolais ont eu des occasions de fructueux échanges de vue entre eux sur leur vie de parlementaire. Les expériences originales des uns ont suscité la curiosité des autres.

Les discours prononcés à l'ouverture du séminaire sont annexés au présent rapport de même que les textes des communications présentées par les conférenciers.

*
* *



Déclaration finale du séminaire

Nous, parlementaires du Cambodge, du Laos et du Vietnam, réunis à Vientiane (Laos) du 19 au 21 décembre 2005 à l'occasion d'un séminaire parlementaire régional organisé par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie,

CONSIDERONS importants :

- la définition des objectifs stratégiques de la politique de développement de la Nation ainsi que les moyens pour y parvenir (missions et programmes) ;
- la transparence des finances publiques ;
- la lisibilité des actions de l'Etat ;
- les mesures de performance dans la gestion des affaires de l'Etat.

AFFIRMONS que le contrôle budgétaire, pour être sur la piste de la bonne gouvernance et de la transparence de la chose publique, devrait :

- s'appuyer sur un budget élaboré à partir d'une logique de résultats et non à partir d'une logique de moyens ;
- avoir une base programmatique dont les politiques publiques constituent le fondement ;
- identifier clairement les objectifs stratégiques, au plan national, et les moyens opérationnels, au plan sectoriel, sur lesquels le gouvernement s'engage ;
- définir les critères d'appréciation des politiques publiques à partir des indicateurs quantifiables ou, pour le moins, qualitativement valables, tout en sachant qu'un bon indicateur doit être pertinent (cohérent avec l'objectif), utile (se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu), solide (permettant de porter un jugement ou d'apprécier l'amélioration de la situation visée par l'objectif et de mesurer effectivement la performance attendue) et vérifiable (évitant les effets contraires aux buts recherchés) ;
- structurer, densifier et rentabiliser les pouvoirs de contrôle du parlement, à toutes les étapes de la procédure législative, de telle sorte que ce dernier soit en mesure d'apprécier la cohérence entre les choix budgétaires qui lui sont proposés et les objectifs prioritaires qui les sous-tendent ;
- utiliser au maximum les pouvoirs de contrôle parlementaire légalement et réglementairement constitués par l'usage de tous les instruments codifiés ;
- tenir compte de la réalité de nos pays et des difficultés liées au plan du développement socio-économique, à la lutte contre la pauvreté et la famine, à la lutte contre la corruption.

SOUHAITONS le renforcement de



- la capacité d'analyse et de recherche des comités et commissions parlementaires afin d'effectuer un examen plus minutieux des budgets de l'État ;
- l'indépendance et de l'efficacité des organes de contrôle budgétaire tels que la cour des comptes et l'autorité nationale de l'audit aussi bien dans la préparation et la conduite du débat budgétaire que dans l'appréciation des résultats des politiques publiques ;
- la coopération francophone multilatérale en vue d'assurer la promotion des pratiques budgétaires tout en tenant compte des réalités particulières de chaque État.

Vientiane (Laos), le 21 décembre 2005





Annexes



Biographies des Conférenciers

Mme Marie-Claude Beaudeau *Sénatrice honoraire de la République française*

Née RIVIERE

Née le 30 Octobre 1937 à Saint-Vincent-de-Connezac (Dordogne)

Mariée à M. Emilien BEAUDEAU.

Mère de Mlle Fabienne BEAUDEAU.

Fonction(s) :

Secrétaire de direction.

Vice-président du Conseil national du tourisme, président de la section du droit aux vacances (depuis 2000).

Ancien sénateur (CRC) du Val-d'Oise (1979/2004).

Etapas de carrière :

	responsable départementale et nationale de la Fédération Cornec
1972/1989, Mars	conseiller municipal (PCF) de Sarcelles (Val-d'Oise)
1977, Mars/1983, Octobre	adjoint au maire de Sarcelles (Val-d'Oise)
1977, 11 Septembre/ 1992, 29 Mars	conseiller général (PCF) du canton de Sarcelles-Est (élection partielle)
1977, 15 Septembre	candidate (PCF) aux élections sénatoriales dans le Val-d'Oise
1979, 25 Mars/ 1992, 22 Mars	réélue conseiller général (PCF) du Val-d'Oise, canton de Sarcelles-Est
1979, 12 Juin/ 2004, 26 Septembre	sénateur (CRC) du Val-d'Oise (proclamée en remplacement de M. Fernand Chatelain, décédé)
1983, Mai	réélue adjoint au maire de Sarcelles (Val-d'Oise)
1984, 17 Juin	candidate aux élections européennes (liste communiste conduite par Georges Marchais)
1986, 28 Septembre	réélue sénateur (PCF) du Val-d'Oise
1986, Octobre	vice-présidente du groupe communiste au Sénat



1988, Juin	candidate (PCF) aux élections législatives dans le Val-d'Oise (8ème circ)
1992, 29 Mars	candidate au 1er et au 2ème tours des élections cantonales dans le Val-d'Oise, canton de Sarcelles Nord-Est et aux élections régionales d'Ile-de-France (3ème de liste PCF dans le Val-d'Oise)
1992, 9 Octobre/ 1995, 5 Octobre	secrétaire de la commission des affaires sociales au Sénat
1993, Octobre/ 1998, 6 Octobre	membre de la commission spéciale du Sénat chargée de vérifier et d'apurer les comptes
1995, 24 Septembre	réélue sénateur (PCF) du Val-d'Oise ; s'inscrit au groupe communiste, républicain et citoyen (CRC) du Sénat
1995, 5 Octobre/ 1996, 7 Février 1996, 7 Février/ 2004, 26 Septembre	secrétaire de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation au Sénat vice-présidente de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation au Sénat
1997, Octobre/1998, Octobre	rapporteur spécial du budget des journaux officiels
1998, Octobre/ 2004, 26 Septembre 2000, 10 Mars (depuis)	rapporteur spécial du budget du tourisme vice-président du Conseil national du tourisme, président de la section du droit aux vacances
2000, 28 Juin/2001, 27 Juin	secrétaire de la mission d'information du Sénat chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises
2001, 4 Octobre	réélue vice-présidente de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat
2004, 26 Septembre	ne se représente pas aux élections sénatoriales.



M. Joseph A. Day
Sénateur (Canada)

Né à Saint John, Nouveau-Brunswick

Nommé sénateur du Nouveau-Brunswick le 24 octobre 2001

Adresse de courriel : dayja@sen.parl.gc.ca

Études :

Baccalauréat en génie électrique, Collège militaire royal du Canada

Baccalauréat en droit, Université Queen

Maîtrise en droit commercial, Osgoode Hall Law School

Carrière publique :

Candidat du Parti libéral du Canada, 1978, 1979, 1980

Candidat à la course à la chefferie du Parti libéral du Nouveau-Brunswick, 1982

Candidat du Parti libéral du Nouveau-Brunswick à Saint John nord, 1982

Carrière privée :

Exercice du droit à Toronto, Saint John, Ottawa et Kitchener-Waterloo

Droit commercial; Agent des brevets et des marques (Canada et Etats-Unis)

Questions de droit touchant l'arbitrage commercial international et la technologie

Conseiller juridique d'une entreprise privée diversifiée et

Président et directeur général de la N.B. Forest Product Association

Membre du:

Law Society of New Brunswick

Law Society of Upper Canada

Barreau du Québec

Association of Professional Engineers and Geoscientists of New Brunswick

Laurier Club Member

Champs d'intérêts et spécialisations :

Défense et sécurité

Affaires étrangères

Média concentration

Propriété intellectuelle

Science et Technologie

Commerce international

Droits de la personne au niveau international

Patrimoine et alphabétisation

Ressources naturelles et l'environnement



Groupes parlementaires :

Association législative Canada-Chine
Association parlementaire Canada-Europe
Association interparlementaire Canada-France
Groupe interparlementaire Canada-Japon
Association interparlementaire Canada-Royaume-Uni
Groupe interparlementaire Canada-États-Unis
Association parlementaire canadienne de l'OTAN
Association parlementaire du Commonwealth
Union interparlementaire
Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF)
Groupe d'amitié Canada-Allemagne
Groupe d'amitié Canada-Mongolie
Groupe d'amitié Canada-Israël
Groupe d'amitié Canada-Italie

Titres honorifiques :

Titre honorifique de Lieutenant Colonel de la 722 esquadron, Saint-Jean, Nouveau Brunswick
Membre honoraire à vie du Royal Military Colleges Club of Canada, Nouveau Brunswick
Membre du conseil d'administration du Corps canadien des commissionnaires
Membre de l'Office de la propriété intellectuelle de l'institut du Canada

Langues parlées : Anglais et français

Membre actuel des comités du Sénat suivants:

Finances nationales : Vice-président
La Loi antiterroriste (spécial)
Régie interne, budgets et administration
Sécurité nationale et de la défense
Sous-comité Anciens combattants : Vice-président



*M. Yves Fromion,
Député (France)*

Né le 15 septembre 1941 à Vorly (Cher)

Adresse : Casier de la Poste, Palais Bourbon, 75355 Paris 07 SP

Site Internet : www.fromion.org

INFORMATIONS GÉNÉRALES

Circonscription d'élection : Cher (1ère)

Groupe politique : Union pour un Mouvement Populaire (UMP)

Profession : Sous-préfet

MANDATS ET FONCTIONS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉÉLU le 16/06/2002

Date de début de mandat : 19/06/2002 (élections générales)

Membre de la commission de la défense

Vice-Président de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes

Président du groupe d'amitié France - Laos

Membre des groupes d'amitié France - Chine et France - Vietnam

AUTRES FONCTIONS DANS LES INSTANCES INTERNATIONALES OU JUDICIAIRES

Membre de la section française de l'Assemblée parlementaire de la francophonie

ANCIENS MANDATS ET FONCTIONS A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

ÉLU le 01/06/1997

Mandat du 01/06/1997 (élections générales) au 18/06/2002 (Fin de législature)

MANDATS LOCAUX EN COURS

Maire d'Aubigny-sur-Nère, Cher (5 908 habitants)

ANCIENS MANDATS LOCAUX

Conseil municipal d'Aubigny-sur-Nère (Cher)

Du 19/03/1989 au 18/06/1995 (Maire)

Du 25/06/1995 au 18/03/2001 (Maire)

Conseil régional du Centre

Du 17/03/1986 au 22/03/1992 (Membre du Conseil régional)

Du 23/03/1992 au 15/03/1998 (Vice-Président du Conseil régional)



*M. Jean-Marc Lalonde,
Député (Ontario)*

M. Jean-Marc Lalonde est député à l'Assemblée législative de l'Ontario depuis 1995. Il a été réélu en 1999 et en 2003. Il est un ardent défenseur de la cause des francophones en Ontario et de l'équité dans les échanges commerciaux entre les provinces. Il a été le porte-parole de l'opposition dans les domaines des affaires francophones et du commerce interprovincial.

M. Lalonde est aussi président de la Section Ontario de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et il a été Chargé de mission pour la Région Amérique de l'APF. Avant d'être élu député provincial, il a occupé des postes au sein de l'administration municipale pendant 25 ans, dont 15 ans à titre de maire de la ville de Rockland.

M. Lalonde a été directeur de l'Association des municipalités de l'Ontario pendant 11 ans, vice-président et membre fondateur de l'Association française des municipalités de l'Ontario ainsi que président de la conférence internationale «Afrique 2000 - la réponse des municipalités», qui s'est tenue en Afrique en 1991.

Il a travaillé au sein du gouvernement fédéral pendant 34 ans et a été directeur de l'Imprimerie nationale du gouvernement canadien où il surveillait les activités de plus de 104 ateliers d'imprimerie. Il était responsable des installations d'imprimerie lors d'événements importants tels que la Conférence Habitat des Nations-Unies à Vancouver, la conférence de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international à Toronto, et le Sommet du G7 à Ottawa en 1984. De 1984 à 1990 M. Lalonde a été responsable de la formation et du développement technique pour le groupe «Communication Canada» au sein du Ministère de l'approvisionnement et services.

Fervent amateur de hockey, M. Lalonde a été président de la Ottawa & District Hockey Association (1975-1976), directeur de l'Association canadienne de hockey amateur (1972-1976) et co-proprétaire de l'équipe Olympiques de Hull (champions de la Coupe Mémorial en 1997).



*M. Rigobert Maboundou,
Député (Congo-Brazzaville)*

*Né le 26 décembre 1955 à Kindzaba (District de Mfouati, Département de la Bouenza)
Marié et Père de 4 enfants*

DIPLOMES

- 1984 :** Doctorat en Economie du Développement (Université des Sciences Sociales de Grenoble) ;
- 1980 :** Diplôme d'Études Approfondies (D.E.A.), option Économie du Développement (Université des Sciences Sociales de Grenoble) ;
- 1978 :** Licence de Sciences Économiques (Institut Supérieur des Sciences Économiques, Juridiques, Administratives et de Gestion « I.N.S.S.E.J.A.G. ») ;
- 1975 :** Baccalauréat série BG (Lycée Technique du 1^{er} mai).

FONCTION PRINCIPALE

Maître-Assistant à la Faculté des Sciences Économiques de l'Université Marien NGOUABI,
Département d'Économie du Développement.
(Date de recrutement : **13 avril 1984**)

AUTRES FONCTIONS OCCUPEES

- Depuis juin 2002 :** Député à l'Assemblée Nationale (Groupe Parlementaire de la Majorité Présidentielle), Membre de la Commission Économie et Finances et de l'Union Parlementaire A.C.P.-U.E. ;
- 1998-2002 :** Directeur de Cabinet du 2^{ème} Vice-Président du Conseil National de Transition ;
- 1992-1994 :** Directeur de Cabinet du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan chargé de la Prospective ;
- 1992 :** Conseiller Économique du Ministre des Travaux Publics, des Transports et de l'Aviation Civile ;
- 1991-1992 :** Directeur de Cabinet du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan ;
- 1990-1991 :** Conseiller Économique du Maire de Brazzaville ;



- 1984-1990 :** Attaché Économique au Cabinet du Ministre de la Culture et des Arts, de l'Enseignement Supérieur et du Tourisme ;
- 1984-1989 :** Consultant au Développement Rural au Cabinet du Premier Ministre ;
- 1984-1987 :** Directeur du Laboratoire d'Analyse et de Recherches Économiques et Sociales (L.A.R.E.S.) de l'INSSEJAG de l'Université Marien NGOUABI ;
- 1984-1995 :** Membre des Conseils d'Administration des Entreprises suivantes :
- NOVOTEL ;
 - PLM MBAMOU PALACE ;
 - MERIDIEN ;
 - COSMOS ;
 - Société des Ciments du Congo (SOCICO) ;
 - Union Congolaise des Banques (U.C.B.).
- 1984-1995 :** Consultant auprès des Organismes du Système des Nations Unies :
- PNUD ;
 - UNICEF ;
 - FNUAP.
- 1985-1987 :** Consultant auprès du Conseil pour le Développement de la Recherche Économique et Sociale en Afrique (CODESRIA).



Liste des participants au Séminaire

CONFERENCIERS

- Mme Marie-Claude BEAUDEAU, Sénatrice honoraire (France)
- M. Joseph A. DAY, Sénateur (Canada)
- M. Yves FROMION, Député (France)
- M. Jean-Marc LALONDE, Député (Ontario)
- M. Rigobert MABOUNDOU, Député (Congo-Brazzaville)

CAMBODGE

- M. MOM Chim Huy, Député, Président de la 7^{ème} Commission, Chef de délégation
- M. PEN Pannha, Député, Président de la 1^{ère} Commission
- M. MONH Saphan, Député, Président de la 4^{ème} Commission
- M. EK Sam Ol, Député, Président de la 6^{ème} Commission
- Mme PUM Sichan, Sénatrice, Vice-présidente de la 2^{ème} Commission
- M. CHHAY Bornlay, Sénateur, Secrétaire de la 2^{ème} Commission
- M. VAN Seng Ly, Député, Membre de la 1^{ère} Commission
- M. POK Sam El, Député, Membre de la 3^{ème} Commission
- M. YOS Son, Député, Membre de la 5^{ème} Commission
- M. HO Van, Député
- M. KHIM Y, Conseiller juridique
- M. PHATH Pridi, Secrétaire administratif
- M. HENG Ratha, Officier de liaison

LAOS (Députés de l'Assemblée nationale)

- M. Khamsing SAYAKHONE, Député, Vice-président de la Commission de l'Economie, Plan et des Finances, Président de la section Lao de l'APF
- Dr Khamphay RASMY, Député, Vice-président de la Commission des Affaires Ethniques, Vice-président de la section Lao de l'APF, Président de séance
- M. Kukeo AKKAMONTRY, Député, Vice-président de la Commission des Lois, Secrétaire général de la section Lao de l'APF, Rapporteur
- M. Keyoune YOTSAYVIBOUN, Député, Président de la Commission des Lois, Membre de la section Lao de l'APF



LAOS (Députés de l'Assemblée nationale) suite

- M. Viseth SAVENGSUKSA, Député, Vice-président de la Commission des Affaires Etrangères, Membre des la section Lao de l'APF
- M. Bountieme PHITSAMAY, Député, Membre de la Commission de l'Economie, du Plan et des Finances, Membre de la section Lao de l'APF
- Mme Bang-One SAYARATH, Députée, Membre de la Commission des Affaires Etrangères, Membre de la section Lao de l'APF
- Mlle Amone SIRIVONG, Députée, Membre de la Commission des Affaires Etrangères, Membre de la section Lao de l'APF
- M. Ounehenane PHOTHILATH, Député, Membre de la Commission des Lois, Membre de la section Lao de l'APF
- M. Phonethep PHOLSENA, Député, Membre de la Commission des Affaires Etrangères, Membre de la section Lao de l'APF
- M. Som Ock KINGSADA, Député, Membre de la Commission des Affaires Sociales, Membre de la section Lao de l'APF

LAOS (Invités du Séminaire)

- Mme Pany YATHOTHOU, Députée, Vice-présidente de l'Assemblée nationale
- M. Soubane SRITHRATH, Président de la Francophonie du Laos
- M. Southichack BOUNGNALITH Représentant du département de l'Organisation Internationale, Ministère des Affaires Etrangères
- M. Pierre Jacques LABADIE, Représentant du Ministère des Finances (France)
- S.E.M. l'Ambassadeur du Vietnam auprès du Laos
- S.E.M. l'Ambassadeur du Cambodge auprès du Laos
- M. NGUYEN HUV DINH, Conseiller

LAOS (Fonctionnaires de l'Assemblée nationale)

- M. Bouloun VONGCHANTHY, Directeur du Département de l'Administration et des Finances
- Mlle Thavisay PHASATHAN, Directrice adjointe du Département des Affaires Etrangères
- Mme Sousada PHOMMASACK, Directrice adjointe du Département, Secrétaire administrative de l'APF



LAOS (Fonctionnaires de l'Assemblée nationale) suite

- M. Phetla THANTHAVONGSA, Chef adjoint de service, Département des Affaires Etrangères, Secrétaire administratif adjoint de l'APF
- M. Bor HANPASEUTH, Chef adjoint du service de l'Information et Journal
- M. Vongvilay INTHAMISAY, Fonctionnaire du Département de l'Administration et des Finances
- M. Vilaphon SAVATHVONG, Fonctionnaire du service de l'Information et Technique
- M. Lamphouthaphone SAYSANALINTHONG, Fonctionnaire du Département de l'Administration et des Finances
- Mlle Lounny THEPHAVONG, Fonctionnaire du Département de l'Administration et des Finances

VIETNAM

- M. NGUYEN Van Me, Député, chef de la délégation
- M. DO Hong Quan, Député
- Mme NGUYEN Kim Cuc, Députée
- M. NGUYEN Lan Dung, Député
- M. NGUYEN Ngoc Minh, Député
- Mme TO Thi Toan, Députée
- M. DO Khuong, Expert
- Mlle PHAM Thi Ngoc Ha, Expert

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'APF

- Mme Marie-Laure ROGER, Conseiller
- M. Daniel CLOUTIER, Conseiller
- Mlle Marie-Noëlle GRIMALDI, JRI, chargée des technologies de l'information
- M. Philippe VIGIER, assistant auprès de la JRI, chargée des technologies de l'information
- Mme Michèle THIEBAUX, Assistante

SECTION FRANÇAISE DE L'APF

- Mme Brigitte BROT, Administrateur adjoint au service des relations internationales de l'Assemblée nationale française

Documents annexés à l'intervention de M. Yves Fromion

Coupure de presse

Bangui 1994 : Le Parlement et l'état de droit

Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
Le rôle et le fonctionnement du Parlement
Le Parlement et la société civile

Lomé 1994 : Le rôle du parlementaire dans l'élaboration de la loi et les relations entre majorité et opposition

L'initiative de la loi
Examen par les parlements des projets et propositions de loi
Les relations entre majorité et opposition

Bamako 1995 : Les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement

Le processus démocratique
Le contrôle de l'action du gouvernement
Les relations entre majorité et opposition

Bucarest 1995 : Le pouvoir de contrôle du Parlement

Les relations entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif
Les relations entre majorité et opposition

Port-Louis 1996 : Le mandat parlementaire

Le parlementaire dans sa circonscription
Le parlementaire dans son Assemblée

Le Caire 1996 : Le parlement, reflet de l'identité nationale

La désignation de la représentation nationale
Monocamérisme ou bicamérisme : les termes d'un choix institutionnel
Le modèle de démocratie parlementaire a-t-il une valeur universelle ?

Lomé 1997 : Le statut de l'opposition parlementaire

Le rôle et le financement des partis politiques
Les relations entre majorité et opposition
Le rôle de l'opposition parlementaire

Sofia 1998 : Le consensus parlementaire

Les relations entre majorité et opposition
Quel rôle pour les groupes de pression au sein du Parlement ?
Les petits partis politiques : représentation et rôle

Vientiane 1998 : Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement

Le processus législatif
Le contrôle de l'action gouvernementale et de l'application des lois
Table ronde de synthèse : quelles fonctions pour le Parlement de demain ?

Antananarivo 1999 : Le Parlement de l'an 2000

Le processus législatif
Les droits et devoirs de l'opposition et de la majorité
Le rôle des partis politiques

Bangui 1999: Le Parlement de l'an 2000

Le travail et le rôle du parlementaire
Le rôle de l'opposition et de la majorité
Le rôle des partis politiques

Port-Vila 2000 : Démocratie et bonne gouvernance



Les fonctions législatives et de contrôle du Parlement
Les mécanismes de stabilité gouvernementale
Les groupes politiques au Parlement

Niamey 2000 : Le travail et le rôle du parlementaire

La procédure législative et la procédure budgétaire
Le contrôle de l'action gouvernementale et le contrôle de l'application des lois
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

Bissau 2001 : Démocratie et bonne gouvernance

Les relations entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire
La procédure législative et la procédure budgétaire

Dakar 2002 : Le Parlement et les relations internationales

Les pouvoirs du Parlement en matière internationale
La diplomatie parlementaire
Parlements nationaux et Parlements supra-nationaux (les exemples comparés de l'Union européenne et de l'Union africaine)

Chisinau 2002 : Les pouvoirs de contrôle du parlement

Le contrôle de l'action du gouvernement
Les commissions d'enquête parlementaires
Le contrôle des activités des autorités administratives de l'audiovisuel, des télécommunications et de l'énergie
Le contrôle de l'exécution de la loi par les autorités de l'administration publique locale

Yaoundé 2002 : Le mandat parlementaire

Le rôle du député au sein du parlement
Le rôle du député dans sa circonscription
Le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire

Ouagadougou 2003 : Les femmes africaines, actrices majeures du développement

Femmes, éducation et santé
Femmes, développement économique et environnement
Femmes, paix, démocratie et droits de l'Homme

Libreville 2003 : Le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance

La procédure budgétaire (cas pratiques)
L'exécution et le contrôle de la loi de finances
Le contrôle de l'application des lois

Brazzaville 2004 : Le travail et le rôle du parlementaire

Qu'est-ce que la bonne gouvernance ?
Le travail du parlementaire
Les relations majorité-opposition

Porto-Novo 2004 : Les mécanismes d'élaboration des lois et les pouvoirs de contrôle parlementaire

Les mécanismes d'élaboration des lois
Les pouvoirs de contrôle du Parlement
L'exécution et le contrôle de la loi de finances

Moroni 2005 : Le fonctionnement d'un parlement fédéral et des parlements régionaux

les relations majorité-opposition
l'organisation du travail parlementaire et le contrôle du parlement sur l'action gouvernementale
le rôle du député dans sa circonscription et au parlement



N.B : Les actes des séminaires tenus depuis 2000 sont consultables sur le site Internet de l'APF.