



*Parliamentary Centre
Le Centre parlementaire*

Contrôle budgétaire en Afrique francophone et le rôle des parlementaires

Etude de cas du
Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali et Rwanda
Mai- Juillet 2007

Françoise Nicole Ndoume
Coordinatrice du Bureau Régional
du Centre Parlementaire Canadien
Dakar

Tables des matières

	Pages
Résumé	5
1. Contexte et justification	11
1.1 Objectif et méthodologie	11
1.2 Hypothèses de travail	12
1.3 Techniques de collecte de données primaires	12
2. Brève incursion dans les systèmes politique et parlementaires des pays de l'étude	13
2.1 Le Bénin	13
2.2 Le Burkina Faso	15
2.3 Madagascar	17
2.4 Le Mali	19
2.5 Le Rwanda	22
3. Cadre analytique : Le Processus budgétaire dans les pays de l'étude	25
3.1 La préparation de la Loi des finances	25
3.2 Examen et Adoption de la loi des Finances	28
3.3 Du droit d'amendement du parlement	29
3.4 L'exécution de la loi des Finances	30
3.5 Le Contrôle de la loi des Finances	31
3.5.1 Le contrôle administratif	31
3.5.2 Le Contrôle juridictionnel	32
3.5.3 Le Contrôle parlementaire	32
4. Forces et faiblesses du contrôle parlementaire du Budget	33
4.1 Les faiblesses institutionnelles	33
4.2 Manque de ressources et de capacités	34
4.3 La Transparence	34
4.4 La Participation	35
5. Recommandations	35
6. Conclusion	37
7. Annexes	38
8. Bibliographie	44

Abréviations

FONAC :	Front Nationale de Lutte contre la Corruption
CAPAN :	Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale
CEMAC :	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CSLP :	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CPC :	Centre Parlementaire Canadien
DSRP :	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
ENP :	Etude nationale prospective
FPR :	Front Patriotique Rwandais
MAP :	Madagascar Action Plan
MCA :	Compte de Défi du Millénaire / Millenium Challenge Account
MRND :	Mouvement révolutionnaire National de Développement
OMD :	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONU :	Organisation des Nations Unies
NEPAD :	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNACEB :	Unité d'Analyse de Contrôle et d'Evaluation du Budget de l'Etat
PARMAN :	Projet d'Appui au renforcement et à la Modernisation de l'Assemblée Nationale
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Remerciements

Nous remercions les administrations des Assemblées Nationales du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, de Madagascar et de la Chambre des députés du Rwanda qui ont facilité et organisé les rencontres menées dans le cadre de la présente étude. Nous tenons aussi à exprimer notre gratitude à tous les Honorables députés des différents pays qui malgré les contraintes de calendrier ont trouvé le temps pour répondre à nos questionnaires. Tous nos remerciements vont également à l'endroit des organisations de la société civile dans les différents pays qui ont bien voulu nous accorder des entretiens. Nos sincères remerciements vont à l'endroit de l'Institut de la Banque Mondiale dont le financement a rendu possible la conduite de la présente étude ainsi que la finalisation de son rapport.

Résumé

La présente étude porte sur l'évaluation du contrôle parlementaire du budget dans cinq pays de l'Afrique dite francophone en l'occurrence, le Bénin, le Burkina Faso, Madagascar, le Mali et le Rwanda, pays ayant comme dénominateur commun, leur engagement récent dans le sentier de la démocratisation. Elle se veut une étude de cas sans prétention aucune d'être exhaustive. L'objectif est d'apprécier le niveau d'implication des parlementaires dans l'élaboration rituelle du projet annuel de la loi des finances ainsi que leur participation dans le contrôle parlementaire du budget en vue de déceler les forces et les faiblesses dudit contrôle de recueillir des pratiques exemplaires afin de les partager avec d'autres assemblées nationales, partenaires du Centre Parlementaire Canadien.

Le processus budgétaire au Bénin, Burkina Faso, Madagascar et au Mali, reste, en raison des liens historiques¹ avec l'ancienne métropole se caractérise par un fort mimétisme des normes françaises des finances publiques. Ces liens sont actuellement renforcés par la coopération dans le cadre de la zone franc avec deux unions économiques et monétaires - l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) -. Les constitutions respectives de ces pays assignent au Parlement la mission de contrôle de l'action gouvernementale qui est dans la plupart des cas se résume dans la loi de finances. La loi de finances en tant que outil central de la politique du gouvernement détermine les grandes orientations des politiques publiques et reflète les priorités de l'exécutif en terme de projets d'investissement, de politiques structurelles et de la répartition des richesses nationales en fonction des préoccupations des différents groupes d'intérêts. Il est utile à ce niveau de mentionner que dans sa dimension politique, la loi des finances apparaît comme un paramètre important de la démocratie des pays. Elle constitue l'élément essentiel du contrôle de l'action gouvernementale par le parlement. Le rôle de contre-pouvoir du parlement est donc consigné dans les lois fondamentales et les lois organiques des finances publiques des pays considérés. Force est malheureusement de constater que les lois fondamentales dans les pays étudiés, en même temps qu'elles font des parlements des paramètres de la démocratie en les instituant comme contre-pouvoirs, affaiblissent parallèlement ces institutions en limitant leur champs de manœuvre au niveau du contrôle parlementaire du budget.

Tirant les leçons de son passé tragique, le Rwanda est en quête à la définition de nouvelles normes qui lui sont propres en terme de démocratisation et la gestion des affaires publiques. Le processus budgétaire au Rwanda reste certes semblable à celui des autres pays considérés dans le cadre de la présente étude, mais il comporte aussi plusieurs spécificités.

Les premières conclusions se présentent comme suit :

Prééminence de l'exécutif dans l'élaboration et l'exécution de la loi de finances

Dans les cinq pays abordés, la primauté de l'élaboration /exécution de la loi des finances est du ressort du pouvoir exécutif, en particulier du gouvernement et de son administration. Le gouvernement par l'intermédiaire du ministère des finances et de ses services et directions compétents définit le cadrage macro-économique et la note d'orientation budgétaire. L'implication du parlement en amont, c-a-d dans l'élaboration de la loi des finances reste très marginale dans les différents pays. L'absence d'une intervention en amont du parlement dans le processus budgétaire a également des conséquences sur l'impact des parlementaires et du parlement sur les politiques et programmes du gouvernement et la définition des priorités de

l'action gouvernementale. Cette constellation est, en fonction des règles constitutionnelles en vigueur dans les différents pays, calquées sur le modèle français. Les parlementaires de leur côté sont réticents quant à leur implication en amont dans le cadre du processus budgétaire. Ils tendent à soutenir, au nom de la logique de la séparation des pouvoirs, cette répartition des tâches. La plupart est d'avis que le parlement ne saurait être juge et partie à la fois ; Donc il serait judicieux de laisser la latitude à l'exécutif d'élaborer la loi des finances et au parlement la fonction de contrôle en aval.

Adoption de la loi des finances

La commission des finances est au sein du parlement la principale instance chargée d'examiner le projet de budget soumis par le gouvernement à l'Assemblée nationale. La taille de la commission, varie en fonction du nombre total des députés. Elle est composée des élus du peuple assistés des fonctionnaires parlementaires compétents en matière financière. Le projet de la loi des finances est déposée par le gouvernement soit à la fin du mois de septembre, ou alors au début du mois d'octobre, en début de la session budgétaire¹ et transmis par la suite à la commission des finances qui saisit les autres commissions pour avis des projets budgétaires des institutions et ministères relevant de leur domaines respectifs de compétence. La commission peut convoquer, les ministres et hauts fonctionnaires pour audition ainsi que des experts sur des thématiques différentes. Et le projet de loi de finances doit généralement être adopté au plus tard le 31 décembre de l'année précédant son exécution.

Contrôle parlementaire à priori et à posteriori du budget

Même si les textes permettent au parlement d'exercer un contrôle budgétaire pendant l'exécution de la loi de finances, ce type de contrôle reste dans l'ensemble très limité dans les différents pays abordés. Peu de contrôles parlementaires surviennent en cours d'exécution du budget qui relève de la responsabilité du gouvernement. C'est surtout le contrôle administratif² par le ministère des finances et des contrôleurs financiers affectés auprès des différents ministères qui est courant durant la phase d'exécution du budget.

Toutefois, le parlement peut à certains moments entreprendre, après information de l'exécutif des descentes sur le terrain pour effectuer des missions de contrôle. En cas de sérieuses allégations de malversations dénoncées dans les médias, le parlement peut à travers des questions orales ou écrites entendre des responsables du gouvernement voire mettre sur pied des commissions d'enquêtes parlementaires pour faire la lumière sur des allégations.

Au Rwanda, Avant le début de la session budgétaire, la Chambre des députés reçoit le rapport d'audit du bureau de l'auditeur général et les rapports d'exécution du budget des six (06) mois de l'année en cours.

Le contrôle parlementaire du budget intervient surtout a posteriori à travers le vote de la loi de règlement qui établit au terme de l'exercice budgétaire, le montant définitif des recettes recouvrées et des dépenses effectuées par le gouvernement. Il convient donc de dire que la loi de règlement est la traduction fidèle du budget annuel d'un pays. Malheureusement, la loi de règlement n'est pas votée de façon systématique dans les pays étudiés. Le Bénin, Madagascar

¹ La session budgétaire a lieu dans les différents pays durant le dernier trimestre de l'année

² On peut citer à ce niveau le contrôle financier, le contrôle par l'Inspection des Finances et le contrôle par l'Inspection générale de l'Etat.

et le Mali accusent un grand retard dans le vote de leur loi de règlement ; L'Assemblée nationale du Burkina Faso avait déjà, durant la conduite de la présente étude, voté la loi de règlement 2006. Au Rwanda, la chambre des députés doit voter le rapport de l'auditeur général sur l'exécution du budget de l'année précédente au début du mois d'octobre avant le démarrage des débats parlementaires sur le budget de l'année à venir. En dehors du Burkina Faso et du Rwanda, les autres pays connaissent un retard dans la finalisation de cette dernière et importante étape du processus budgétaire.

Droit d'amendement du budget par le parlement

Les constitutions et les lois organiques relatives aux lois de finances du Bénin, Burkina Faso, Madagascar, du Mali et du Rwanda restreignent de façon considérable le droit d'amendement de la loi des finances par les députés. Fidèles à la tradition française des finances publiques et au nom du principe de l'équilibre budgétaire, tous les pays ont introduit dans leur législation en la matière, la clause stipulant que toutes les propositions et amendements formulés par le parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit une création ou une aggravation des dépenses publiques à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation des recettes ou d'économies équivalents.³ Cette clause apparaît comme une entrave sérieuse à l'exercice du pouvoir budgétaire par le parlement dans les différents pays.

Ouverture et transparence

Le processus budgétaire dans les cinq pays évalués connaît encore des limites en termes d'ouverture et de transparence. Les autorités se rétractent souvent derrière le caractère dit sensible de certains titres du budget national (défense) pour ne pas communiquer certaines données du budget au grand public. De même, les séances de travail des commissions des finances sur le budget ne sont pas toujours ouvertes au public, ainsi que les auditions de certains hauts fonctionnaires par les commissions des finances. Seules les séances plénières sont accessibles au public. De plus dans certains pays, la loi de Finances ainsi que les budgets des départements sectoriels pour plusieurs raisons ne sont pas accessibles au grand public. Il serait important d'entreprendre des actions visant une plus grande ouverture et plus de transparence dans l'ensemble du processus budgétaire des pays. De façon théorique, le budget est rendu public mais dans la pratique très peu de pays publient par exemple la loi de finances dans le journal officiel.

Au Rwanda, le budget de l'Etat est publié sur le Site Officiel de l'Etat et publié dans le journal officiel ; Tandis qu'au Bénin, le manque de ressources rend difficile toute publication du journal officiel et donc de la loi de finances dans ce média de l'Etat.

Participation citoyenne

La participation citoyenne dans le processus budgétaire est dans son ensemble au niveau du Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali et du Rwanda marginale et reste un défi à relever, si l'on considère la participation citoyenne et la promotion de la transparence comme étant une

³ Article 49 de la Loi N°96-060 Relative à la loi de finances du Mali ; Article 91 de la Constitution du 04 juin 2003 de la République du Rwanda ; Article 49 de la Loi Organique n° 2004 -007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances de la République de Madagascar ; Article 107 de la Constitution de la République du Bénin du 10 décembre 1990 ; Article 46 de la Loi N° 006-2003/AN Relative aux lois de Finances du Burkina Faso.

exigence de la réalisation démocratique. Les organisations de la société civile sont très peu impliquées dans le processus budgétaire

Cependant, on note çà et là des pratiques exemplaires visant à promouvoir la participation citoyenne au processus budgétaire. C'est ainsi qu'au Bénin par exemple, la commission des finances de la 4^{ème} législature au Bénin avait initié la mise à la disposition de l'avant projet de la loi de Finances aux organisations de la société civile et syndicats pour recueillir leurs commentaires et suggestions mais aussi, l'audition de certains experts issus de la société civile et du monde universitaire pour élucider des points d'ombres. Toutefois, cette pratique reste confrontée au problème de délais relativement courts qui ne permettent pas une analyse approfondie du projet de la loi de Finances par les acteurs issus de la société civile.

Au Rwanda en proie à une nouvelle définition des règles démocratiques, le budget de l'Etat n'est certes pas présenté aux populations, mais les budgets des entités administratives décentralisées, sont après adoption par les conseils des entités respectives, présentés aux populations concernées, qui lors des rapports d'exécution trimestriels de leurs budgets peuvent amender leurs budgets respectifs.⁴

Genre et budget

L'évaluation des questionnaires dans le cadre de la présente étude a relevé que la dimension genre n'était pas prise en compte lors de son examen du projet de la loi de Finances. Le budget national qui est l'instrument par excellence de lutte contre la pauvreté est souvent élaboré sans prise en compte des sexo-spécificités, malgré le fait que les politiques budgétaires aient des répercussions différentes sur les deux sexes ou encore que la promotion de la condition des femmes soit explicitement citée comme priorités dans les différents cadres référentiels de réduction de la pauvreté des pays concernés. Quand on sait que la pauvreté frappe de plein fouet les femmes, il est impérieux de voir le parlement se pencher sur une analyse budgétaire sous l'angle du genre. En outre, le budget national est le reflet même des priorités de l'État. Une analyse sous la perspective genre du budget national permettrait donc de vérifier la cohérence entre les programmes et politiques liés à l'équité du genre et les réalités politiques. Pour ce faire, il serait utile de développer les compétences des députés sur les thématiques relatives au genre et au développement et mettre en exergue l'importance de cette dimension dans l'analyse budgétaire.

Il est à noter que le Rwanda accorde du fait de son expérience historique récente, une place de choix à la promotion du genre et de l'égalité des sexes est sur le point de mettre en place une analyse du budget sur la perspective genre.

Impacts sur les politiques et programmes

L'évaluation des formulaires a démontré le niveau relativement faible de l'impact des parlementaires sur les politiques et programmes de l'Exécutif. Certes la méthodologie d'élaboration des différents cadres sectoriels de lutte contre la pauvreté a été participative et a connu une implication des parlementaires dans la définition des priorités des pays en matière de lutte contre la pauvreté. Les dites priorités se doivent d'être déclinées dans les budgets nationaux. Or le fait que les parlementaires ne soient pas impliqués en amont dans le processus budgétaire empêche toute vérification de la cohérence des priorités

⁴ Article 43, 44 de la loi organique N° 37/2006 du 12/09/2006 Relative aux Finances et au Patrimoine de l'Etat du Rwanda

gouvernementales inscrites dans le budget avec les priorités définies dans les cadres référentiels et par là même entravent leur impact sur la définition des politiques et programmes. En plus la lettre de cadrage macro-économique de la loi de Finances n'est par portée à la connaissance des élus du peuple. De ce fait, ces derniers ne peuvent que difficilement apprécier les choix opérés par l'Exécutif.

Forces et faiblesses du processus du rôle du parlement dans le processus budgétaire

Les faiblesses inhérentes au processus budgétaire dans les pays étudiés sont de nature diverse. On note des faiblesses d'ordre institutionnel qui relèvent de la nature même du système politique consacrée par les différentes lois fondamentales et selon laquelle « l'exécutif gouverne et l'Assemblée légifère ». Cette répartition sacrée des tâches se traduit fidèlement dans le processus budgétaire. La prééminence de l'exécutif dans le processus budgétaire, affaiblit le rôle du parlement dont l'implication reste faible, malgré la place prépondérante que les constitutions des différents pays accordent au pouvoir législatif. Le rôle du parlement se réduit souvent à approuver les projets présentés par le gouvernement.

Dans tous les pays considérés dans le cadre de la présente étude, les commissions des finances souffrent des contraintes en termes de personnels assistants. Elles disposent respectivement d'un /d'une fonctionnaire parlementaire chargé de les épauler dans leur travail. Ce qui au vu du volume du travail assigné à cette commission reste insuffisant.

De même, les autres structures de contrôle (Cour et Chambres de Comptes) ont de la peine à trouver leur autonomie dans un processus entièrement marqué par la prépondérance du pouvoir exécutif. Les organes juridictionnels de contrôle doivent travailler de concert avec le parlement. Mais dans la pratique, la collaboration est quasi inexistante. En outre, les organes juridictionnels de contrôle souffrent d'un manque d'autonomie et surtout des contraintes en termes de ressources humaines dans le cadre de leur travail. Tous ces effets conjugués entraînent une inadéquation entre le volume du travail et le travail réel fourni par ces agences. Au Rwanda, le Bureau de l'auditeur général composé de 67 auditeurs admet que ses effectifs actuels ne lui permettent que de couvrir 50% du travail.

Au Burkina par exemple, la Cours des Comptes compte 17 magistrats et 13 assistants de vérification pour couvrir les activités sur l'ensemble du territoire.

Au Bénin et à Madagascar, il n'existe pas encore des Cour des Comptes à proprement parler, mais des chambres des comptes au sein de la Cour Suprême et qui ne disposent pas toujours des moyens humains et matériels adéquats dans le cadre de leur travail.

Pour pallier à ces manquements certains pays tels que le Mali ont multiplié les organes de contrôle et cette multiplication des structures de contrôle ne conduit pas nécessairement à une amélioration du contrôle parlementaire du Budget de l'Etat.

Cependant, l'on assiste à un regain du débat politique sur le budget. Au Bénin, le parlement et l'exécutif se sont plusieurs fois opposés sur les projets de la loi des finances en 1994, 1996 et en 2000.

Au Burkina, les députés de la 4^{ème} législature ont initié de nombreuses descentes sur le terrain et interrogés les responsables des départements ministériels sur des cas de mauvaise gestion et de malversations.

Préconisant donc des mesures pour pallier aux lacunes inhérentes au contrôle parlementaire du budget, les personnes interrogées au Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali et au Rwanda sont unanimes sur le fait que la mise à la disposition des commissions d'experts en finances publiques apporterait une contribution de taille au travail des parlementaires. En outre, il est important d'élaborer des programmes de formation sur la durée à l'intention des parlementaires sur le processus budgétaires. Ceci permettrait de pérenniser les acquis. A ces programmes devront être associés les fonctionnaires parlementaires qui représentent la mémoire pérenne de l'institution.

Autant il est utile de renforcer les capacités des parlementaires en matière du processus budgétaire, autant il s'avère impérieux de doter les structures de contrôle de moyens en termes de ressources humaines et matérielles leur permettant de mener à bien leur mission.

1. Contexte et justification

La mise sur pied des procédures rigoureuses de gestion financière accompagnée d'un système de reddition de comptes régulier ainsi que des contrôles ponctuels par des auditeurs indépendants internes et externes constituent un élément clé dans la lutte contre la corruption et les malversations financières. Pour y parvenir, il est impérieux, dans un contexte démocratique, d'avoir des règles de gestion saines et une volonté politique réelle. Les parlements ont un rôle crucial à jouer à ce niveau. Malheureusement, force est de constater qu'un tel engagement est le maillon manquant de la chaîne dans la plupart des pays, en particulier en Afrique où les structures démocratiques commencent juste à s'enraciner dans la culture politique.

Les systèmes de reddition des comptes incohérents et sporadiques, les dysfonctionnements dans les approches en matière de gestion offrent des opportunités de fraudes et de malversations. Ils permettent aussi de couvrir ces dernières et dans le pire des cas, même si des cas de fraudes sont signalés, ces distorsions du système rendent toute identification et sanction des responsables impossibles ; De l'autre côté, des procédures claires et transparentes permettent non seulement de remonter facilement aux responsables des actes de fraude, de lever toute suspicion pesant sur des innocents, mais aussi d'avoir un effet dissuasif.

La responsabilité du gouvernement ne se limite pas à assurer une gestion saine des fonds publics au niveau national en conformité avec les règles et les procédures, mais elle s'étend à toutes les sphères gouvernementales. Il incombe au gouvernement, de veiller à la bonne gestion des fonds publics aux niveaux des régions, des districts et des municipalités ainsi que des institutions gouvernementales. Cette tâche peut être particulièrement ardue dans les régions où la décentralisation à grande échelle s'accompagne des lacunes dans la gestion, la capacité de conduire des audits et où la démocratie locale et la subsidiarité sont fortement ancrées dans la culture et les attitudes politiques.

Durant la décennie écoulée, le Centre Parlementaire a apporté un appui aux commissions des parlements africains à travers son Programme Afrique Canada de renforcement parlementaire et ses projets bilatéraux. Le Centre a œuvré au renforcement des capacités des commissions en termes de contrôle budgétaire afin de les rendre aptes à mener à bien leur fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Le Centre Parlementaires s'est aussi employé à développer l'expertise des parlementaires en vue d'une mise en œuvre effective des programmes nationaux de réduction de la pauvreté. Lors des trois dernières années, le Centre a également diligenté deux études sur les forces et les faiblesses dans l'exécution des Documents stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et le rôle que peuvent jouer les parlementaires pour améliorer la performance des DSRP.

1.1 Objectif et méthodologie de l'étude

L'objectif de la présente étude est d'évaluer les procédures actuelles et pratiques exemplaires en matière de contrôle parlementaire du budget et le rôle que jouent/ doivent jouer les parlementaires; L'étude sera diligentée dans cinq pays de l'Afrique francophone, à savoir **le Bénin, le Burkina Faso, Madagascar le Mali et le Rwanda**. La méthodologie utilisée sera une évaluation des procédures par pays.

L'approche consistera à rencontrer des groupes de parlementaires, des fonctionnaires parlementaires, des chercheurs, des responsables des services publics, les représentants de la communauté internationale et des organisations de la société civile. L'identification des personnes à interviewer se fera sur la base des contacts du Centre parlementaire sur place et sur recommandation des partenaires.

1.2 Hypothèses de travail

Les hypothèses de travail structurant la présente étude sont les suivantes :

Hypothèse 1 : Les lois fondamentales ainsi que les différentes dispositions légales afférentes aux finances publiques au Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali et Rwanda en même temps qu'elles instituent le contrôle budgétaire par les élus du peuple restreignent également la portée du contrôle parlementaire du budget.

Hypothèse 2 : La faiblesse de l'expertise des parlementaires en matière de contrôle budgétaire conjuguée aux contraintes en terme de ressources humaines dans l'ensemble des pays étudiés réduit l'efficacité des députés dans les débats parlementaires sur la loi des finances.

Hypothèse 3 : Inégalité à l'accès de connaissances caractérise les relations entre technocrates, de l'Exécutif en charge de l'élaboration du budget de l'état et les parlementaires. D'un côté les membres de l'exécutif avec les compétences et l'expertise nécessaires et de l'autre les députés, fonctionnaires parlementaires et les autres acteurs de la société civile sans grande expertise et compétences requises dans le domaine des finances publiques. Le rapport de forces est disproportionnel et se présente en défaveur des députés ce qui entrave aussi leur travail.

1.3 Technique de collecte des données primaires

La présente évaluation se fonde sur les informations recueillies de trois principales sources que sont : l'évaluation des questionnaires, la lecture des documents divers et les entretiens.

Les entretiens : les personnes ciblées par les entretiens étaient les acteurs impliqués de près dans le processus budgétaire dans son ensemble. L'objectif principal à ce niveau était d'obtenir les informations de première main sur leur rôle dans le processus budgétaire, de cerner les différentes étapes du processus ;

Les questionnaires : Deux questionnaires distincts ont été élaborés. Le premier s'adressait aux députés et experts en matière des finances publiques et ; L'objectif visé par ce premier questionnaire était de vérifier le niveau d'implication des parlementaires dans l'ensemble du processus budgétaire et de cerner le degré de transparence et d'ouverture de la procédure budgétaire, ainsi que le niveau de la participation Citoyenne. Le deuxième questionnaire concernait les organisations de la société civile. L'objectif à ce niveau était d'avoir des informations sur l'implication de ces acteurs dans le processus budgétaire et de recueillir des recommandations et suggestions sur l'amélioration du processus.

La lecture des documents. La troisième source d'information a été fournie par les informations collectées à la lecture des différentes constitutions, des lois relatives aux finances publiques des différents pays ainsi que des études et des différents rapports sur le processus budgétaire dans les pays de l'Afrique francophone et dans les pays sélectionnés.

Le rapport de la présente étude s'articule autour de quatre principaux chapitres. Le premier chapitre sert d'introduction et procède à la restitution du contexte de l'étude, son objectif et la méthodologie. Le second chapitre fait une brève incursion dans les systèmes politique et parlementaire des pays considérés avec une présentation succincte des cadres référentiels de réduction de la pauvreté. Le troisième chapitre présente le processus budgétaire similaire dans les cinq pays choisis avec une analyse des mécanismes constitutionnels de contrôle dans ces pays. Le quatrième chapitre brosse les faiblesses du contrôle parlementaire du budget dans les différents pays et enfin le cinquième et dernier chapitre dresse le tableau des recommandations faites par les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation.

2. Brève incursion dans les systèmes politique et parlementaire des pays de l'étude

2.1 Le Bénin

Le Bénin est un État unitaire. Le régime politique adopté est du type présidentiel assorti d'un multipartisme intégral. Le président de la République est élu au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à deux tours, pour un mandat de 5 ans, renouvelable une seule fois. Il est le détenteur du pouvoir exécutif et chef du gouvernement, dont les membres sont responsables devant lui. A ce titre, il détermine et conduit la politique de la nation. La constitution béninoise accorde une concentration des pouvoirs (chef de l'Etat, du gouvernement et des forces armées Art. 41 à 78 de la constitution) Sa responsabilité est engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée ou d'atteinte à l'honneur et à la probité. Comme de coutume dans un régime présidentiel, le président ne peut pas dissoudre l'Assemblée nationale. En contrepartie, celle-ci ne peut pas renverser le gouvernement.

Les deux élections présidentielles de 1991 et 1996 ont vu un transfert pacifique de pouvoir. Il en a été de même lors de l'élection de mars 2006, qui s'est déroulée dans la transparence et a vu l'accession à la présidence d'un candidat indépendant, Monsieur Yayi Boni, ancien Président de la Banque Ouest Africaine de Développement.

Le cadre stratégique de réduction de la pauvreté présente les grands objectifs et les priorités de développement du gouvernement béninois. Elles se présentent comme suit :

- **le renforcement du cadre macro-économique à moyen terme :** La priorité de ce premier axe de la stratégie de réduction de la pauvreté est donc la consolidation de la stabilité macro-économique du Bénin.
- **le développement du capital humain et la gestion de l'environnement :** L'amélioration de l'offre, de l'utilisation et de la qualité de ces services sociaux et de façon spécifique, la lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme constituent les priorités de ce volet de la stratégie.
- **le renforcement de la gouvernance et des capacités institutionnelles :** les priorités du gouvernement qui ressortent de ce troisième volet de la stratégie portent ainsi sur la lutte contre la corruption, la consolidation de la démocratie et l'accélération de la décentralisation.

- **la promotion de l'emploi durable et le renforcement des capacités des pauvres à participer au processus de décision et de production** : Ainsi, le renforcement des capacités des pauvres à générer des revenus et un bon aménagement du territoire national constituent les priorités du gouvernement dans ce quatrième axe.

Le Parlement au Bénin

Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement, constitué par une Assemblée nationale monocamérale élue tous les quatre ans au suffrage universel direct, sans limitation du nombre de mandats. La loi fixe les conditions d'éligibilité des députés dont le nombre est passé de 64 en 1991, à 83 depuis la loi électorale du 17 janvier 1995. Ils sont toujours élus au scrutin proportionnel, mais avec répartition à la plus forte moyenne, et désormais dans 18 circonscriptions électorales, à raison de trois par départements.

L'Assemblée nationale béninoise, bien que ne pouvant censurer le gouvernement, peut l'interpeller et dispose de réels pouvoirs comme en témoignent les litiges avec le gouvernement, par ailleurs toujours réglés conformément aux mécanismes constitutionnels. Avec le scrutin du 30 mars 1999, le Bénin a mis en place sa troisième législature de "l'ère du renouveau". Depuis le blocage institutionnel intervenu en janvier 2002, le Parlement a décidé de limiter les pouvoirs exceptionnels du président. La constitution béninoise confère à l'Assemblée Nationale du Bénin dans ses articles 79 et 93 un rôle de contre pouvoir, malheureusement, l'institution ne parvient pas toujours à jouer son rôle de contre pouvoir.

Le Bénin est doté d'une assemblée nationale où sont représentés plus de 10 partis politiques (sur un nombre total de plus de 100). Ses principaux organes sont : i) le bureau, ii) les commissions, iii) les groupes parlementaires, iv) la conférence des présidents. Le Bureau est élu au début de chaque législature pour la durée de toute la législature et comprend : le Président de l'Assemblée nationale, le premier vice-Président, le deuxième vice-Président, le premier Questeur, le deuxième Questeur, le premier Secrétaire parlementaire, le deuxième Secrétaire parlementaire.

Les Commissions

Au début de chaque législature, après l'élection du Bureau, l'Assemblée nationale constitue pour l'étude des affaires dont elle doit connaître, cinq (05) Commissions permanentes comprenant chacune au moins 13 députés. Il s'agit de : La Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme ; La Commission des Finances et des Echanges ; La Commission du Plan, de l'Equipement et de la Production ; La Commission de l'Education, de la Culture, de l'Emploi et des Affaires Sociales ; La Commission des Relations Extérieures, de la Coopération au Développement, de la Défense et de la Sécurité. L'essentiel du travail parlementaire au sein des commissions. Il est à noter que l'Assemblée nationale du Bénin peut créer autant de commissions qu'elle juge nécessaire pour son travail de contrôle de l'action du gouvernement. Chaque commission est dirigée par un bureau composé d'un président, d'un vice président d'un secrétaire et d'un rapporteur. Le Président de commission n'a pas de voix prépondérante en cas d'égalité de vote. La conférence des présidents a été instituée pour une meilleure coordination de l'action parlementaire.

2.2 Le Burkina Faso

Le Burkina Faso est un pays laïc et indépendant depuis le 5 Août 1960. Après la succession de plusieurs régimes d'exception, le pays a adopté une constitution le 2 Juin 1991 qui lui a doté d'un régime présidentiel pluraliste depuis décembre de la même année. Le président du Faso est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq (05) ans. Il est rééligible une fois. Il est le chef du pouvoir exécutif. Le Premier Ministre est le chef du gouvernement et coordonne à ce titre l'action gouvernementale.

Le pouvoir législatif est détenu par l'Assemblée Nationale dont les Députés sont élus au suffrage universel pour cinq (5) ans.

La cour Suprême s'occupe du pouvoir judiciaire. La Deuxième Chambre du Parlement, le Conseil Economique et Social et le Médiateur du Faso complètent les grandes institutions démocratiques et républicaines. A l'instar des autres pays Africains, le Burkina Faso a opté pour le multipartisme intégral. Par ailleurs, le Burkina Faso obéit au principe de toute démocratie, à savoir l'indépendance des trois pouvoirs : Exécutif, Législatif et Judiciaire.

Le Burkina vit actuellement la plus longue période de stabilité institutionnelle de son histoire. La vie politique est en effet régie par la Constitution de la Quatrième République, promulguée le 11 juin 1991. Avant cette date, soit en trois décennies d'indépendance, le pays avait connu trois Républiques et six périodes d'exception. Cette Constitution définit le Burkina Faso comme une « Etat démocratique, unitaire et laïc », et consacre le retour au multipartisme.

La vie politique a été marquée ces quatre dernières années par de nombreuses réformes qui ont touché la Constitution, la vie des partis, l'organisation des élections, la mise en place de nouvelles institutions. Le Burkina Faso s'est engagé dans un processus de démocratisation qui se poursuit avec succès, malgré une sous-région qui souffre de conflits ouverts et complexes, notamment en Côte d'Ivoire où le Burkina Faso a d'importants intérêts stratégiques.

Les grandes orientations de développement

En matière de développement durable, le Gouvernement s'est fixé les grandes orientations suivantes : i) renforcer les actions visant à réduire l'état de pauvreté et de vulnérabilité des populations ainsi que les différentes disparités ; ii) poursuivre les politiques macro-économiques de qualité en vue de réaliser une croissance forte, durable et mieux répartie ; iii) accélérer et renforcer le processus de décentralisation et les actions de modernisation de l'administration publique ; iv) réussir l'insertion du pays dans le processus de mondialisation et de régionalisation.

Dans le cadre de la mise en oeuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), les objectifs quantitatifs majeurs sont : réduire l'incidence de la pauvreté de 46,4% en 2003 à moins de 35% à l'horizon 2015; (i) accroître le produit intérieur brut par habitant d'au moins 4% par an à partir de 2004 ; (iii) accroître l'espérance de vie à au moins 60 ans à l'horizon 2015. Ces objectifs s'inscrivent dans la perspective de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et de ceux poursuivis par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Les secteurs prioritaires retenus sont : l'éducation et de la santé de base, l'eau potable et le développement rural (y compris la sécurité alimentaire et le désenclavement), la lutte contre le VIH/SIDA, l'environnement et le cadre de vie (désertification, assainissement, électrification rurale), la lutte contre l'insécurité, les petites et moyennes entreprises et industries et la petite

mine, le renforcement des capacités (y compris la promotion des NTIC). La synergie d'actions dans l'ensemble de ces secteurs devrait permettre de lutter de manière significative contre la pauvreté.

Le Burkina Faso s'est engagé à œuvrer pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici 2015. Ces objectifs, adoptés lors du sommet de septembre 2000, consistent à réduire de moitié la pauvreté monétaire et le pourcentage de la population souffrant de la faim et à inciter les pays à faire des progrès significatifs dans les domaines de l'éducation primaire, de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, des soins de santé de la mère et de l'enfant ainsi que sur le front de la lutte contre le VIH-SIDA et de la dégradation de l'environnement. Le Burkina Faso a produit son premier rapport national sur les OMD en décembre 2003 qui a été présenté lors de la conférence générale des partenaires au développement tenus à Ouagadougou le 4 mars 2004. Le deuxième rapport est en cours d'élaboration.

Le Parlement

Après une trêve de près de douze ans de 1880 à 1992, période durant laquelle le pays n'a pas eu de parlement, l'année 2001 a inauguré une nouvelle ère dans l'histoire politique du Burkina Faso. Le 2 juin 1991, le peuple est appelé à s'exprimer par Référendum sur la Constitution de la IV^e République qui est adoptée par voie de référendum. Les premières élections législatives ont eu lieu le 24 mai 1992, les deuxièmes le 11 mai 1997 et les troisièmes, qui ont fondé la présente législature, le 5 mai 2002. Les quatrièmes ont eu lieu en avril 2007. Celles-ci ont connu la participation de toutes les sensibilités politiques sur la base d'un large consensus sur les règles du jeu démocratique. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire politique du Burkina Faso, trois législatures sont parvenues à leur terme électoral normal pour faire place à une quatrième. Le parlement Burkinabè comprend une chambre unique dénommée « Assemblée nationale » selon les termes de la loi constitutionnelle n° 2002-001/AN du 22 janvier 2002. Aux termes des dispositions de cette loi (article 154), le nombre de sièges à l'Assemblée nationale a été fixé à 111, à raison de 21 sièges sur liste nationale et 90 sièges sur listes régionales.

Une récente révision du Code électoral est intervenue par l'adoption de la loi n° 013-2004/AN du 27 avril 2004 portant modification de la loi n° 014-2001/AN du 03 juillet 2001 portant Code électoral et touchant notamment les articles 154, 155, 156 et 160 de l'ancien Code relatifs à la circonscription électorale et à la répartition des sièges. Au sens de cette nouvelle loi, le nombre de députés a été maintenu à 111. Ceux-ci sont élus à raison de 15 sur liste nationale et 96 sur listes provinciales. Les 45 provinces du pays deviennent des circonscriptions électorales en remplacement des régions.

Les députés sont élus pour cinq (5) ans au suffrage universel direct, égal et secret. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit chaque année en deux sessions ordinaires de 90 jours maximum chacune. La première session commence le premier mercredi du mois de mars. La deuxième, le dernier mercredi du mois de septembre. Cette dernière est encore appelée session budgétaire. L'Assemblée nationale peut se réunir en session extraordinaire sur convocation de son président, à la demande du premier ministre ou de la majorité absolue des députés, sur un ordre du jour déterminé.

Profil de la Quatrième législature

Au terme des législatives de mai 2007, l'Assemblée nationale burkinabé compte 111 députés élus au suffrage universel pour un mandat de 5 ans, 13 partis y sont représentés contre 18 dans la précédente législature. Ce sont :

Les Commissions générales

Il existe au sein de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, cinq Commissions générales d'une vingtaine de membres chacune : la Commission des Finances et du Budget: finances publiques, budget, monnaie, crédit, domaines ; la Commission du Développement économique et de l'Environnement: industrie, artisanat, mines, énergie, commerce, environnement, chasse, forêt, pêche, hydraulique, agriculture, élevage, tourisme, travaux publics, urbanisme, habitat, communications, transport ; la Commission des Affaires étrangères et de la Défense: relations internationales, politique extérieure, coopération, traités et accords internationaux, organisation générale de la défense et de la sécurité, politique de coopération dans le domaine militaire, plans à long terme de l'Armée, établissement militaires et arsenaux, domaines militaires, service national et lois sur le recrutement, personnels civils et militaires des armées, gendarmerie et justice militaire ; la Commission des Affaires générales et institutionnelles: Constitution, Règlement, immunité parlementaire, législation, justice, affaires intérieures, informations, demandes d'autorisation de poursuites formulées par les parquets ou par des particuliers à l'encontre des membres de l'Assemblée nationale, propositions de résolution déposées par les députés en vue de requérir la suspension des poursuites engagées contre l'un de leurs collègues ou la suspension de la détention, procédure applicable à celle définie à l'article 78 du présent règlement de l'Assemblée ; la Commission de l'Emploi, des Affaires sociales et culturelles: emploi, éducation, santé, travail, arts, culture, affaires coutumières et religieuses, sport, promotion de la femme, autres affaires sociales.

L'Assemblée peut constituer des commissions spéciales temporaires pour un objet déterminé ; celles-ci sont nommées comme il est prévu pour les commissions générales. Chaque commission est dirigée par un bureau et les séances des travaux en commissions sont obligatoires. Comme c'est le cas dans tous les parlements, l'essentiel du travail parlementaire est fait au sein des commissions et la conférence des présidents travaille à une meilleure coordination de l'action parlementaire.

2.3 Madagascar

Situé à 400 km au large des côtes sud-est du continent africain entre le Canal de Mozambique et l'Océan Indien, Madagascar est la 4ème plus grande île du monde avec une superficie de 594.180 km². L'île de Madagascar compte en 2004 plus de 16 millions d'habitants pour un taux de croissance démographique avoisinant les 2,8% par an. La répartition de la population selon le milieu de résidence, n'a pas beaucoup changé au cours de ces dix dernières années. Depuis son accession à la souveraineté internationale, Madagascar, à l'inverse de nombreux pays africains, à une certaine tradition pluraliste même si l'ouverture a toujours été limitée et contrôlée par le pouvoir. Le pays a connu plusieurs soubresauts dans sa vie politique.

Le pouvoir exécutif est détenu par le Président de la République, élu pour un mandat de cinq ans renouvelable deux fois. Le Premier ministre est le chef de gouvernement et coordonne l'action gouvernementale.

La stratégie de réduction de la pauvreté

En matière de gouvernance, les autorités veulent lutter plus efficacement contre la corruption, réformer la fonction publique, promouvoir l'exercice de la démocratie et de l'état de droit et engager une réforme administrative pour rapprocher les services des citoyens via une plus grande décentralisation et la déconcentration des services publics. A cet égard, le Compte du défi du Millénaire (MCA) a classé le pays comme premier bénéficiaire des ressources de ce mécanisme, en raison de ses bonnes performances en matière de gouvernance. La Vision 2020 « Madagascar naturellement » met le développement de l'économie rurale au coeur de la lutte contre la pauvreté. Parmi ses objectifs spécifiques figurent le doublement de la production et des exportations agricoles en cinq ans, une augmentation des produits manufacturiers textiles de 50 pour cent en cinq ans et de 200 pour cent en dix ans, une croissance de la production agro-alimentaire de 50 pour cent en cinq ans et de 150 pour cent en dix ans, ainsi qu'une augmentation des arrivées de touristes de 160 000 personnes par an en 2003 à 400 000 dans les cinq ans puis 800 000 sur une décennie. Ces efforts ne donneront leur pleine mesure que si la production et la productivité agricoles et halieutiques augmentent de façon significative, notamment dans le sud du pays, pour améliorer à la fois la sécurité alimentaire et les revenus, seuls garants d'une réduction durable de la pauvreté en milieu rural.

Les priorités contenues dans le DSRP n'ont pas changé. Après sa mise à jour en juin 2005, les objectifs de la Vision 2020 « Madagascar naturellement » y ont été intégrés afin de donner plus de visibilité aux actions visant à réaliser les OMD.

Ainsi, le Gouvernement de Madagascar a adopté un ambitieux plan stratégique pour 2007-2012, nommé « Madagascar Action Plan » (MAP, Plan d'Action pour Madagascar), qui succède à la première génération de Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Le MAP prévoit des réformes accélérées et mieux coordonnées pour obtenir une croissance et une réduction de la pauvreté plus rapides. Les domaines prioritaires du MAP sont :

- la réforme des finances publiques ;
- une forte augmentation des investissements pour promouvoir une forte croissance ;
- le lancement d'une révolution verte;
- l'amélioration de la sécurité publique ;
- l'adoption de nouvelles mesures hardies en matière de santé et de planning familial ; et enfin
- la transformation du système judiciaire.

Le Pouvoir Législatif du Parlement

Le parlement malgache comporte deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat. Le Président du Sénat remplace le Président de la République en cas de vacance du pouvoir. L'Assemblée nationale comprend actuellement 160 députés élus pour cinq ans (quatre auparavant), au suffrage universel direct. Ils le sont au scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les circonscriptions qui ne comportent qu'un siège à pourvoir, ou au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans les circonscriptions qui comportent plusieurs sièges à pourvoir (art. 66). Ils bénéficient de l'immunité parlementaire (art. 69). Le gouvernement peut engager sa responsabilité et exiger de l'Assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie des dispositions des textes en discussion (art. 87). Le Parlement examine le projet de loi

de finances transmis par le gouvernement ; si le projet n'est pas adopté en temps utile, le gouvernement peut procéder par voie d'ordonnances (art. 88).

Les législatives de décembre 2002 voit la victoire du TIM Tiako i Madagasikara (TIM), (J'aime Madagascar), parti présidentiel qui remporte 101 sièges et son allié, le Firaisankinam-Pirenena (FP) (Union nationale) 22. La Renaissance du Parti social-démocratique (RPSD) en a obtenu quatre, suivi par l'Avant-garde de la révolution malgache (AREMA) qui en a recueilli trois. D'autres partis et des candidats indépendants se sont partagés les sièges restant. La dernière assemblée comptait 7 formations politiques en son sein, parmi lesquelles Tiako I Madagasikara (TIM) 102; Firaisankinam-Pirenena (FP) 23 sièges ; Indépendants 22 sièges ; Renaissance du Parti Social-Démocratique (RPSD) 5 sièges ; Autres 3 sièges ; Avant-garde de la révolution malgache (AREMA) 3 sièges ; Leader-Fanilo 2 sièges.

La nouvelle Assemblée nationale a été installée le 21 janvier 2003 et a élu à sa présidence M. Jean Lahiniriko (TIM). Initialement prévus au moi de mai 2007, des élections anticipées seront organisées le 23 septembre prochain après la dissolution de l'Assemblée par le Président le 23 juillet 2007. Ainsi, le nombre de députés sera réduit de 160 actuellement à 127 pour la prochaine Assemblée nationale.

Les commissions

Commission défense et de la sécurité ; Commission développement rural ; Commission de l'éducation et des affaires culturelles : éducation, culture, recherche, jeunesse et sport ; Commission finances et de l'économie ; Commission industrie, de l'artisanat, du commerce, des mines, de l'énergie et du développement du secteur privé ; Commission information et de la communication ; Commission infrastructures ; Commission intérieur, de la décentralisation et du développement des communes ; Commission juridique, du travail et des lois ; Commission population ; Commission relations internationales ; Commission santé

Chaque commission est dirigée par un bureau et les séances des travaux en commissions sont obligatoires. Comme c'est le cas dans tous les parlements, l'essentiel du travail parlementaire est fait au sein des commissions et la conférence des présidents travaille à une meilleure coordination de l'action parlementaire. La commission des Finances et de l'économie est le maître d'œuvre en terme de contrôle parlementaire du budget.

2.4 Le Mali

A son accession à l'indépendance, le Mali connut un régime socialiste qui a été renversé en 1968 par un coup d'état militaire dirigé par Moussa Traoré. Après dix ans de règne sans partage, les militaires installèrent un régime de parti unique, toujours dirigé par Moussa Traoré. En 1991, suite à des soulèvements populaires qui ébranlèrent le régime, Amadou Toumani Touré mit fin par un coup d'état à la dictature de Moussa Traoré. Après avoir dirigé le pays pendant une période de transition qui dura moins de 18 mois, il organisa des élections libres qui portèrent Alpha Oumar Konaré au pouvoir.

Le Mali va ainsi opérer une remarquable mutation sur le plan politique avec l'instauration d'un processus démocratique qui va s'ancrer pendant les années 90, un processus qui a trouvé son point culminant en 2002 avec le transfert pacifique du pouvoir entre deux dirigeants démocratiquement élus. Mai 2004 a vu la formation du troisième gouvernement multipartite depuis l'entrée en fonctions du président Amadou Toumani Touré, en juin 2002. Cela place le

Mali dans le groupe de tête des pays africains qui sont en train de se doter d'un système politique véritablement démocratique et pluraliste, et constitue une solide base pour lui permettre d'aller de l'avant sur le front de ses réformes économiques et institutionnelles.

Si, l'insurrection populaire de mars 1991 a eu un mérite c'est, celui d'avoir doté le Mali d'un régime démocratique. Elle a porté sur les fonds baptismaux la troisième République du Mali fondée à la fois sur la pluralité des partis politiques et la généralisation de l'élection comme mode de désignation des gouvernants par les gouvernés.

Depuis 1991, le nombre de partis politiques n'a cessé de croître. De nos jours, le pays compte près de quatre vingt et dix (90) partis politiques et l'opposition est dotée d'un statut juridique (voir loi n° 00-047 du 13 juillet 2000). Radicale entre 1997 et 2000, elle est réduite aujourd'hui réduite à seulement deux partis dont la représentativité est très limitée (BARA et PESCAM).

C'est un pays vulnérable aux sécheresses et qui fait face aux risques de désertification. En dépit de la croissance économique plus marquée qu'il connaît depuis 1994, il reste l'un des pays les plus pauvres au monde, situé au 174^e rang sur 177 au classement de l'Indice de développement humain du PNUD en 2004.

Stratégies de réduction de la pauvreté

Le Gouvernement du Mali a exprimé, au cours des dernières années, sa volonté de faire de la lutte contre la pauvreté la priorité de toutes les priorités de développement. A ce titre, il a élaboré et adopté le 29 Mai 2002 le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Ce document constitue désormais le cadre unique de référence des politiques et stratégies de développement du Mali à moyen terme et le principal instrument de négociation avec l'ensemble des partenaires techniques et financiers. Il faut rappeler que le CSLP se fonde sur l'Etude nationale prospective (ENP) «Mali 2025», menée de janvier 1997 à juin 1999, et qui esquisse les scénarios possibles de l'évolution de la Société malienne à l'horizon d'une génération.

L'objectif général du CSLP est de réduire la pauvreté au Mali de 63,8 % en 2001 à 47,5 % en 2006. Pour ce faire, les objectifs spécifiques suivants sont visés :

- une croissance économique moyenne de 6,7 % par an ;
- une création minimale de 10.000 emplois par an dans le secteur formel non agricole ;
- une baisse de l'incidence et de la profondeur de la pauvreté monétaire avec une réduction des inégalités entre régions, entre milieux rural et urbain ;
- une baisse sensible des taux de mortalité infantile et maternelle ;
- une augmentation des taux de scolarisation et d'alphabétisation avec une réduction des inégalités entre garçons et filles et entre régions.

Pour atteindre ces objectifs, trois (3) axes stratégiques ont été définis :

- le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et de la participation, à Travers la décentralisation ; le respect de l'Etat de droit et la lutte contre la corruption ; la modernisation de l'administration ; la participation de la société civile à la prise de décision.

- le développement humain et le renforcement de l'accès aux services sociaux de base, notamment les services de santé / nutrition ; l'éducation ; l'approvisionnement en eau potable ; la protection sociale ; l'accès à l'habitat.
- le développement des infrastructures et l'appui aux secteurs productifs, à travers un schéma d'aménagement du territoire équilibré et une politique d'infrastructures adaptée ; une nouvelle vision du développement rural et une approche pluridimensionnelle de la sécurité alimentaire ; une nouvelle politique commerciale et un cadre intégré de développement du secteur privé et des filières porteuses de l'économie nationale.

L'Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale du Mali, ne comporte qu'une seule chambre et ses membres, les Députés, sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours ; Le Parlement du Mali comprend une chambre unique appelée Assemblée Nationale. Ses membres portent le titre de députés. Les députés sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans. Leur nombre est fixé par une loi organique. Actuellement le nombre est de 147 députés repartis entre les cercles du Mali et les communes du District de Bamako. L'Assemblée Nationale actuelle, qui correspond à la 3ème législature de la 3ème République a été mise en place en 2002. Son mandat s'achevant en 2007, des élections législatives sont prévues le 1^{er} juillet 2007. L'Assemblée comporte un bureau composé de : d'un président, de huit vices- présidents, de deux questeurs et de huit secrétaires parlementaires. Seul le Président du Bureau (également Président de l'Assemblée Nationale) est élu pour la durée du mandat (5 ans). Le mandat des autres membres est renouvelé chaque année à la séance d'ouverture de la première session ordinaire.

L'Assemblée est chargée du vote des lois et du contrôle de l'action gouvernementale ; de 1992 à nos jours, l'Assemblée Nationale a voté dix lois d'habilitation par lesquelles elle a autorisé le Gouvernement à prendre certaines mesures par voie d'ordonnance. Cette moyenne d'une loi d'habilitation par an semble être excessive en ce sens qu'elle ôte à ce recours son caractère exceptionnel. On pourrait même quelques fois parler de connivence avec l'exécutif, voire de fuite de responsabilité ou de « démission » de l'Assemblée : c'était notamment le cas en 2002, quand l'Assemblée a voté une loi d'habilitation, alors que le 2ème et le dernier mandat du Président Alpha O. Konaré était à moins de cinq mois de son terme.

Les commissions : L'Assemblée comprend aussi onze (11) commissions permanentes qui sont :

La Commission des Travaux Publics, de l'Habitat et des Transports ; Commission de l'Education, de la Culture et de la Communication ; Commission de la Santé, des Affaires Sociales et de la Solidarité ; Commission Défense Nationale, Sécurité et Protection Civile ; Commission Energie-Industries-Mines et Technologies ; Commission des Finances des Finances, de l'Economie et du Plan ; Commission Lois Constitutionnelles-Législation-Justice-Institutions de la République ; Commission de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ; Commission Affaires Etrangères-Maliens de l'Extérieur et Intégration Africaine ; Commission Développement Rural et Environnement ; Commission Travail-Emploi-Promotion Femme-Jeunesse et Sports

Chaque commission est dirigée par un bureau et les séances des travaux en commissions sont obligatoires. Comme c'est le cas dans tous les parlements, l'essentiel du travail parlementaire est fait au sein des commissions et la conférence des présidents travaille à une meilleure coordination de l'action parlementaire.

2.5 Le Rwanda

Le Rwanda est une république multipartite à régime présidentiel, où le Président est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement. Le pouvoir exécutif est aux mains du gouvernement tandis que le pouvoir législatif est partagé entre les deux chambres du Parlement, Sénat et Chambre des députés. Le 5 mai 1995, l'Assemblée nationale transitoire a adopté une nouvelle constitution qui incluait des dispositions de la constitution du 18 juin 1991 et des éléments issus des Accords d'Arusha ainsi que du protocole de novembre 1994 introduisant le multipartisme. La nouvelle constitution du pays a été adoptée par voie de référendum le 26 mai 2003 à la fin de la période de transition. La nouvelle constitution accorde une importance particulière à la lutte contre les discriminations dans son *Article 54* qui stipule « Il est interdit aux formations politiques de s'identifier à une race, une ethnie, une tribu, un clan, une région, un sexe, une religion ou à tout autre élément pouvant servir de base de discrimination. Les formations politiques doivent constamment refléter, dans le recrutement de leurs adhérents, la composition de leurs organes de direction et dans tout leur fonctionnement et leurs activités, l'unité nationale et la promotion du « gender »

Evolution politique depuis 1994

L'histoire politique du Rwanda reste marquée par le génocide de 1994 et ses conséquences sur le tissu social rwandais. Après sa victoire militaire en juillet 1994, le Front patriotique rwandais (FPR) mis en place le 19 juillet de la même année un gouvernement de coalition similaire à celui de Juvénal Habyarimana en 1992, basé sur une loi fondamentale inspirée de la Constitution, des Accords d'Arusha et de déclarations politiques des différents partis. Une période de transition est décrétée et le Pasteur Bizimungu devient président de la République. Mais l'homme fort du Rwanda est le général major Paul Kagame, vice-président et ministre de la défense, co-fondateur du FPR, ancien exilé tutsi en Ouganda. Le Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (MRND) fut déclaré illégal. Les premières élections présidentielles est législatives après la guerre eurent lieu respectivement en août et septembre 2003 au terme de la période de transition qui dura de - 1994 à 2003.

Le Tribunal pénal international pour le Rwanda est constitué par l'ONU fin 1994. En 1996, pour venir à bout des génocidaires repliés au Zaïre, allié à l'Ouganda et aux rebelles de l'Est du Zaïre. Pasteur Bizimungu démissionne en 2000. Paul Kagame est élu président de la République par l'Assemblée nationale. Le Rwanda doit faire face à un besoin de justice qui engorge les tribunaux et amène à la réhabilitation de la justice traditionnelle Gacaca. En 2002, l'ancien président de la république, Pasteur Bizimungu, est arrêté et mis en prison. Le parti MDR est dissout par les députés.

Les premières consultations électorales (Présidentielles -25 août 2003- et législatives – septembre octobre 2003) après le génocide ont lieu en 2003 et voient la victoire de Monsieur Paul Kagame qui est élu président de la République.

Le Président est élu pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct renouvelable une fois. Il nomme le Premier ministre ainsi que le Conseil des ministres L'élection présidentielle au suffrage universel.

L'Etat repose sur la séparation des pouvoirs entre l'Exécutif, le législatif et le judiciaire. L'exécutif est détenu par le parlement et le judiciaire par la Cours Suprême. *Le pouvoir judiciaire* est constitué de la Cour Suprême, la Haute cour de la République, de Tribunaux de provinces, de Tribunaux de Districts et de Villes, et de juridictions spécialisées : Gacaca (justice traditionnelle villageoise), militaires, etc.

Le gouvernement dans ses efforts de développement reste confronté à des problèmes et défis majeurs liés tous aux conséquences du génocide de 1994. On peut citer à ce titre :

- la réintégration de plus de deux millions de réfugiés exilés depuis 1959 ;
- mettre fin à l'insurrection et contre-insurrection parmi les anciens militaires et miliciens Interahamwe et l'Armée patriotique rwandaise
- la gestion de la population carcérale, qui atteint 100'000 prisonniers trois ans après la fin de la guerre
- mettre en place un plan de développement à moyen et long terme
- L'ethnisme, afin de dépasser l'héritage colonial de la lecture ethnique de la société
- Les séquelles traumatiques et sociales du génocide : veuves et orphelins, blessés physiques et psychiques, réintégration des réfugiés, réintégration des génocidaires après leur peine, les diasporas rwandaises, etc.
- Les Gacaca et la réconciliation entre les rescapés du génocide et la partie de la population qui a soutenu les génocidaires.

Le Programme de Bonne gouvernance du Rwanda

Le Gouvernement Rwandais est convaincu de l'importance, du rôle joué par les institutions chargées de la gouvernance pour le maintien de la stabilité, de la prospérité et du bien-être des citoyens. A son tour, sur le long terme, la stabilité de la gouvernance est tributaire de la perception qu'ont les rwandais de l'objectivité et du sens de la justice caractérisant les institutions de gouvernance de leur pays. C'est pourquoi le Gouvernement met un accent particulier sur le renforcement de la Bonne Gouvernance, comme pré-requis pour la réduction de la pauvreté et pour le développement

L'atelier national sur la gouvernance de janvier 1998 et les consultations subséquentes ont permis de dégager les axes prioritaires la réforme du secteur public, le renforcement du secteur de la justice, le renforcement du parlement, la décentralisation et la gouvernance locale, le renforcement des capacités de coordination du gouvernement et le développement des ressources humaines et la vision du gouvernement sur la gouvernance, à savoir : l'Unité et la Réconciliation, la Démocratie, le Genre, la Politique Economique et la Sécurité. Il en a résulté une série de propositions de nouvelles politiques telles que l'initiative en matière de justice communautaire Gacaca. Au cours de ce processus, un programme intérimaire de gouvernance (1998 - 2000) a été élaboré et mis en œuvre jusqu' en 2001. Quelques unes de ses réalisations sont : La décentralisation et le développement des communautés locales ; le Secteur Public et la Réforme Administrative ; et renforcement du Parlement ; la réhabilitation du secteur de la Justice ; l'Unité nationale et la Réconciliation, la Promotion et la Protection des Droits Humains ; la promotion de l'égalité du genre et l'émancipation de la femme ; la démobilisation et la réintégration du personnel militaire et l'amélioration de la gestion économique et financière.

En se basant sur les réalisations du Gouvernement pendant les cinq dernières années, le programme stratégiques de réduction de la pauvreté et les faiblesses constatées ainsi que à partir des besoins ressentis, un consensus a été dégagé au cours de la conférence nationale tenue du 2 au 5 novembre 2001. Ce consensus concerne les principales stratégies à mettre en œuvre en vue de renforcer la bonne gouvernance et d' élever le niveau de vie de la population rwandaise. Les priorités ont été définies en tenant compte du défi de renforcer la bonne gouvernance en tant que pierre angulaire de lutte contre la pauvreté. Ces priorités sont abordés en cinq points articulés sur une base fonctionnelle.

- Renforcement et coordination institutionnelle
- Unité et réconciliation, paix et sécurité
- Amélioration du bien-être de la population
- Renforcement du secteur privé et de la société civile
- Renforcement de la planification économique et de la gestion

Pouvoir législatif

Le Parlement est composé de deux chambres, la Chambre des députés et le Sénat. La Chambre des députés compte 80 membres dont 53 sont élus à la proportionnelle (avec un quorum de 5%) pour un mandat de cinq ans, 24 élus par les conseils provinciaux, 2 par le Conseil national des jeunes et 1 par la Fédération des associations de handicapés. Il a été mis en place après la période de transition lors des élections qui ont eu lieu du 29 septembre au 2 octobre 2003. Les résultats de ces élections ont placé le Rwanda au premier rang mondial avec un taux de 48.8% de femmes à l'Assemblée Nationale soit 39 sièges. Auparavant, les femmes du Rwanda représentaient 25.7% des députés. La chambre des députés exerce des fonctions de législation et de contrôle de l' action gouvernementale.

Le Sénat compte 26 membres élus ou nommés pour un mandat de huit ans; 12 sont élus par les conseils provinciaux, 8 sont nommés par le Président pour assurer la représentation de communautés historiquement marginalisées, 4 sont élus par Forum des formations politiques et 2 par les universités. Les anciens présidents peuvent demander un siège supplémentaire. Les députés favorables à Paul Kagame obtiennent la majorité des sièges. 49% des députés sont des femmes, ainsi qu'une très forte proportion de sénateurs et de ministres, ce qui fait du Rwanda le pays dont la participation des femmes au pouvoir politique est la plus forte au monde. Le quota de 30% prévu par la Constitution au Sénat a été atteint par l' élection de six femmes sur 20 membres. Le nombre de femmes au Sénat est devenu 8 suite aux deux autres qui ont été nommées par son Excellence le Président de la République selon la Constitution.

Les partis politiques, indépendamment de leurs activités habituelles, se réunissent dans un *Forum de concertation*, dont les décisions sont prises par consensus

La chambre des députés compte commissions permanentes dirigées chacune par un bureau composé d' un président, un vice président, un secrétaire et un rapporteur.

3. Cadre analytique : le processus budgétaire au Bénin, Burkina Faso Madagascar, Mali et Rwanda

Le processus budgétaire au Bénin, Burkina Faso, Mali et Madagascar se caractérise par sa grande similitude en tant qu'anciennes colonies de la France. Les similitudes concernent aussi le processus au Rwanda, bien que ce dernier pays ne soit pas une ancienne colonie française. Le schéma du processus budgétaire dans ces différents pays peut se subdiviser en quatre principales phases, à savoir : **la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de la loi de finances**. La loi de finances détermine le montant et la répartition des dépenses de l'Etat et ce faisant est la traduction des choix du gouvernement et de ses priorités. Dans tous les cinq pays abordés, le processus de préparation, de vote et de contrôle de cet important instrument de la politique de l'Etat connaît une contrainte majeure, celle du temps.

3.1 La Préparation de la loi de Finances

La phase de préparation de la loi des finances dans les pays de la zone UEMOA donc au Bénin, Burkina Faso et Mali se subdivise elle-même en plusieurs autres phases parmi lesquelles : la définition du cadrage macro économique, les conférences budgétaires et la phase de mise au point définitive de la loi de finances. Ces différentes étapes sont les mêmes au Rwanda et à Madagascar. Il est utile de préciser que dans les pays considérés dans le cadre de la présente évaluation, aucun texte ne régit le processus d'élaboration de la loi de finances qui dans ces derniers relève de la compétence du Ministre des Finances/ l'économie /Budget aidé par les équipes compétentes des départements techniques sectoriels. Pour l'élaboration de la loi de finances, le gouvernement dispose de pools de technocrates compétents qui grâce aux diverses formations offertes pour les cadres du gouvernement demeurent au fait des techniques conventionnelles d'élaboration du budget.

a) La définition du cadrage macro économique

L'objectif principal de cette première phase est, à partir des objectifs macro économiques, de définir les principaux objectifs macro budgétaires ; d'estimer à partir d'un modèle macro économique les conditions économiques de réalisation des objectifs fixés en fonction du taux de croissance attendu. C'est une phase purement technique qui est vitale pour le reste du processus dans la mesure où des erreurs à ce niveau auront des répercussions sur l'ensemble du processus. Une bonne esquisse entraîne une évaluation réaliste de la situation et une esquisse erronée conduit inexorablement à de mauvaises prévisions économiques et budgétaires. Cette phase donne lieu à la note d'orientation du budget général de l'Etat qui est soumise au et approuvée par le Conseil des Ministres.

b) La phase des arbitrages budgétaires

Après la finalisation de la note d'orientation, une lettre circulaire du Ministre des finances est adressée à tous les départements ministériels et les institutions étatiques qui rappelle les données générales de la politique budgétaire dont les ministres doivent tenir compte en l'occurrence au niveau du déficit budgétaire et la limitation des charges de l'Etat. Dès réception de la lettre de cadrage, les équipes techniques des différents ministères sectoriels élaborent des propositions de leurs budgets sectoriels qui donnent lieu à des arbitrages intra sectoriels au sein du ministère. Parallèlement, chaque régie financière doit élaborer des prévisions de ses recettes respectives ainsi que les propositions de nouvelles mesures fiscales

qu'elles proposent. Ces propositions sont par la suite envoyées à la direction du Budget et ou elles feront l'objet d'une synthèse qui constituera la document de base des discussions avec les régies financières et les institutions de l'Etat durant la phase d'arbitrage.

La phase des arbitrages s'effectue en deux étapes : Au terme des arbitrages intra-sectoriels, les ministères produisent leurs propositions budgétaires qui sont ensuite transmises au Ministère des finances/ Budget /Economie pour arbitrages. La première étape des arbitrages se fait entre le directeur du budget du ministère des finances et les directeurs de l'administration des ministères sectoriels pour discuter leurs demandes de crédits.

Cette phase terminée débute l'étape dite des conférences budgétaires. Durant cette étape, les arbitrages ont lieu entre le ministre des Finances ou / et de l'économie / Budget et ses collaborateurs compétents avec les ministres des départements dépensiers ainsi que les présidents des institutions de l'Etat.

c) La phase de mise au point du Budget

Cette phase succède à la phase d'arbitrages avec les différents ministères dépensiers et les institutions de l'état. Elle est coordonnée par la direction du budget. Durant cette phase, chaque département et institution affine son projet de budget en tenant compte des nouvelles mesures et redéploiements des crédits. Elle fixe le montant définitif des recettes et des dépenses. Au terme du dit processus le gouvernement établit l'avant projet de la loi de finances qui une fois adopté en Conseil des Ministres est transmis à l'Assemblée Nationale pour adoption avec des documents annexes qui ont pour but d'éclairer les choix du gouvernement au parlement lors du vote du budget. Le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et les autres pays de l'UEMOA sont astreints à la directive n° 05/97/CM/UEMOA⁵ sur les finances publiques des pays membres. Au terme de cette directive, ils se doivent de soumettre les documents suivants avec l'avant projet de budget :

- Un rapport expliquant l'équilibre économique et financier du budget, les résultats connus et les perspectives d'avenir ;
- Des annexes explicatives faisant notamment connaître
 - Par chapitre, le coût des services votés et des nouvelles mesures ;
 - L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;
 - La liste des comptes spéciaux du trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses et le cas échéant les découverts prévus pour ces comptes ;
 - La liste complète et l'évaluation des taxes parafiscales destinées à financer l'activité de certains organismes publiques, commerciaux ou industriels ;
 - Un état précis des restes à payer de l'Etat établi à la date la plus récente du dépôt du projet de la loi de finances ainsi qu'un état développé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat.

Au Rwanda, la loi organique relative aux finances publiques prévoit également des documents annexes à transférer à la chambre des députés pour une meilleure compréhension des choix opérés par l'exécutif. Ces informations complémentaires comportent entre autres :

⁵ Directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de Finances et adoptée le 15, décembre 1997, Titre 3, chapitre 1, Article 33

- Des résumés des prévisions des recettes et des dépenses des fonds extrabudgétaires et des établissements publics ;
- Des résumés consolidés des recettes et des dépenses des budgets des entités administratives décentralisées ;
- Un état comportant la situation générale de :
 - La dette publique, les intérêts à payer, son calendrier de remboursement, la situation de remboursement de la dette extérieure, l'utilisation dont elle a fait l'objet ainsi que sa contribution dans le cadre de la réalisation des objectifs du gouvernement ;
 - Tous les dons reçus par l'Etat en cours de l'exercice précédant l'exercice budgétaire en cours d'examen, leur source et leur utilisation ;
 - La situations des garanties sur les emprunts contractés par l'Etat en général , les entreprises publiques, les institutions financières et les entités administratives décentralisées⁶

De même à Madagascar, la loi de finances est transmise au parlement avec des documents annexes destinés à une meilleure compréhension du budget de l'Etat par les deux chambres constituant l'Assemblée Nationale. Il s'agit :

- D'un rapport définissant les conditions générales de la situation économique et financière ;
- Une annexe détaillant le projet de budget à soumettre au vote parlementaire par programme, par type de recettes et par type de dépense avec indication des montants par institution, ministère et par service ;
- Une annexe relative aux effectifs budgétaires ;
- Une annexe sur les dépenses d'investissement ;
- La liste des comptes particuliers du Trésor faisant apparaître le montant des recettes et des dépenses ou des découverts pour ces comptes ;
- La liste complète des taxes parafiscales ;
- Et les annexes générales prévues par les lois de règlement, destinées à l'information et au contrôle du parlement.⁷

Durant les entretiens conduits dans le cadre de la présente étude, les interlocuteurs ont indiqué que le budget était le plus souvent transmis sans les annexes sus indiquées et qu'il fallait rappeler au gouvernement de le faire, ce qui entraînait des retards supplémentaires dans l'examen du budget.

Au vu des dispositions constitutionnelles en vigueur au Bénin, Burkina Faso, à Madagascar, au Mali et Rwanda, le parlement ne joue aucun rôle durant la phase d'élaboration de la loi de Finances. L'intervention en amont du parlement dans le processus budgétaire est quasi inexistante dans ces pays.

⁶ Loi Organique N 37/2006 du 12 /09/ 2006 relative aux finances et au patrimoine de l'Etat ; Chapitre III, Article 41

⁷ Loi Organique n° 2004 – 007 du 26 Juillet 2004 sur les lois de Finances de Madagascar Partie III, Titre I ; Article 44

De même, les organisations de la société civile jouent elles aussi un rôle marginale, voir inexistant durant la phase d'élaboration de la loi de Finances malgré les appels réitérés pour une plus grande implication des populations dans la définition des priorités de l'Etat.

3.2 Examen et Adoption de la Loi de Finances

L'adoption de la Loi de Finances est du ressort du Parlement dans les différents pays étudiés. Les discussions budgétaires suivent un calendrier bien précis. Dans la plupart des cas, les discussions budgétaires se déroulent durant le dernier trimestre de l'année précédant l'exécution du budget et ce dernier doit être adopté au plus tard le 31 décembre de l'année précédant son exécution. La date exacte de dépôt du projet de budget varie selon les calendriers respectifs des différentes assemblées. De manière générale le budget de l'Etat est transmis au Parlement selon le calendrier des assemblées respectives soit durant la dernière semaine du mois de septembre, soit durant la première quinzaine du mois d'octobre avant le début voire au début de la session budgétaire. L'Assemblée doit dans un délai de maximum de 60 à 90 jours se prononcer sur le budget soumis à son approbation.

Les différentes constitutions voire lois organiques sur les finances publiques prévoient des exceptions en cas de non respect des délais de dépôt et de vote de la loi des Finances.⁸

- (a) *Au cas où le gouvernement ne soumet pas la loi de Finances à temps* afin de permettre au parlement de la voter dans les délais impartis par la législation, le gouvernement peut demander à l'Assemblée l'autorisation de percevoir les impôts et d'ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés.
- (b) *Dans le deuxième cas de figure, l'Assemblée qui pour des raisons diverses n'a pas pu voter à temps le budget*, alors le gouvernement peut à travers des ordonnances mettre en œuvre la loi de finances.⁹

Le vote du budget suit toujours un ordre que les parlementaires sont tenus de respecter. L'examen du budget se fait toujours en deux parties. Le parlement se penche en premier lieu

⁸ Loi Organique N° 34/2006 du 12/09/2006 relative aux finances et au patrimoine de l'Etat, du Rwanda ; article 50 ; Article 80 de la loi

⁹ Au Bénin en 1994, le gouvernement n'avait pas pu déposer le projet de la loi de Finances à temps, soit une semaine plus tard après le début de la session budgétaire. Selon les dispositions constitutionnelles, (Article 111 de la Constitution, le Président a demandé d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires ; En 1996, c'est l'Assemblée qui pour des raisons diverses n'avait pas pu voter le projet de la loi des finances dans les délais impartis par la loi. Selon les dispositions légales conformément à l'article 110 de la constitution, le gouvernement a mis en œuvre les dispositions par ordonnances et a convoqué une session extraordinaire dans un délai de quinze jours pour ratification. En 2002 toujours au Bénin, les deux cas de figure se sont présentés. Le gouvernement en raison d'un désaccord entre les membres du gouvernement sur la création d'une ligne budgétaire consacrée aux élections municipales, le gouvernement n'a pas pu soumettre à temps le projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. Cette dernière n'a été saisie du projet de loi que durant la deuxième quinzaine du mois de décembre 2002. L'Assemblée a donc, conformément aux textes, autorisé le gouvernement de recourir aux douzièmes tout le long du mois de janvier 2003. Le gouvernement s'est ensuite arrangé à obtenir un rejet du budget par un vote défavorable à l'Assemblée nationale et par la suite fait usage de l'article 68 de la constitution qui donne pleins pouvoirs au Président de la République de prendre en cas de menaces graves de l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire national u l'exécution des engagements internationaux, de prendre les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances et d'en informer la nation par message. L'Assemblée se réunit de plein droit en session extraordinaire. Francis Akindes/ Victor Topanou : Le Contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin – Une lecture sociologique, octobre 2005, pages 27-29.

sur les recettes et ensuite sur les dépenses. L'évaluation des recettes fait l'objet d'un vote unique. Il convient toutefois à ce niveau de faire la différence entre les services votés et les nouvelles mesures. De manière générale, ce sont les nouvelles mesures qui sont examinées en premier lieu et voté par titre et par ministère ensuite les services votés.

Cette modalité du vote du budget découle de la volonté de respecter le principe de l'équilibre budgétaire¹⁰

Au Rwanda et à Madagascar où le parlement est composé de deux chambres, le projet de la loi de Finances soumis par le gouvernement doit être examiné par les Sénats respectifs avant sa promulgation. Avant l'adoption définitive du budget le président de la Chambre des députés du Rwanda sollicite l'avis du Sénat sur le projet de loi fixant les finances de l'Etat. Après son adoption, le budget de l'Etat est publié au journal officiel de la République du Rwanda.

A Madagascar, l'Assemblée Nationale dispose d'un délai de trente jours maximum à compter de la transmission du projet de la loi de Finances en première lecture et le Sénat d'un délais de quinze jours à compter de la date de transmission du projet. Pour les lectures supplémentaires, chaque chambre dispose d'un délai de cinq jours.

L'implication de la société civile intervient durant la période d'examen du budget par les commissions des finances. Certaines commissions des finances ont adopté la pratique de solliciter l'avis des organisations de la société civile sur certaines questions relevant de leur domaine de compétence. Il est utile de mentionner à ce niveau la commission des finances de la 4^{ème} législature du Bénin qui avait initié la transmission du projet de la loi des finances aux organisations de la société civile pour recueillir leur avis. Cependant l'implication des acteurs de la société civile se fait à travers des canaux purement informels même si plusieurs reconnaissent l'importance de la dite implication dans le processus budgétaire pour besoin de transparence et de participation citoyenne comme conditions de la réalisation démocratique.

3.3 Du droit d'amendement du parlement

Les constitutions et les lois organiques relatives aux lois de finances au Bénin, Burkina Faso, Mali, Madagascar et Rwanda restreignent le droit d'amendement de la loi des finances par les députés. Fidèles à la tradition française des finances publiques et au nom du principe de l'équilibre budgétaire, tous les pays ont introduit dans leur législation en la matière, la clause stipulant que toutes les propositions et amendements formulés par le parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit une création ou une aggravation des dépenses publiques à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation des recettes ou d'économies équivalents.¹¹ Cette clause apparaît comme une entrave sérieuse à l'exercice du pouvoir budgétaire par le parlement dans les différents pays.

¹⁰ Voir Abdourahman, Boubacar Issa ; Crouzel, Ivan. – Etude comparative des systèmes budgétaires de la France et des pays de l'Afrique francophone. – Le Cap : IDASA, 2004. – 18-19p.

¹¹ Article 49 de la Loi N°96-060 Relative à la loi de finances du Mali ; Article 91 de la Constitution du 04 juin 2003 de la République du Rwanda ; Article 49 de la Loi Organique n° 2004 -007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances de la République de Madagascar ; Article 107 de la Constitution de la République du Bénin du 10 décembre 1990 ; Article 46 de la Loi N° 006-2003/AN Relative aux lois de Finances du Burkina Faso.

De manière récapitulative et à quelques différences près, le calendrier de présentation et de vote du budget dans les pays étudiés se présente sommairement comme suit :

Tableau 1 : Calendrier d'élaboration des lois de Finances			
Calendrier	Phases	Modalités	Acteurs impliqués
Janvier -mai	Cadrage macro économique et esquisses des prévisions budgétaires	Estimations des recettes probables Note d'orientation et lettre circulaire du Ministre des Finances aux ministères dépen- siers et Institutions de l'Etat	Ministères des Finances/ Econmie/ Budget, Directions de la prévision et du Budget
Juin- Septembre	Etablissement du projet de la loi de Finances	Discussions budgétaires ; Arbitrages entre ministères Mise au point du projet de loi des Finances Approbation par le Conseil des Ministres	Ministère des finances, Direction du Budget ; Ministères techniques Gouvernement
Octobre - Décembre	Examen et adoption du Budget	Dépôt du Projet à l'Assemblée nationale ; Examen du projet ; Adoption en plénière ; Promulgation par le Chef de l'Etat	Gouvernement Parlement Gouvernement

Les honorables rencontrés dans le cadre de la présente évaluation ont mentionné les contraintes de temps comme un sérieux handicap à l'examen parlementaire du budget surtout dans la mesure ou durant la deuxième session budgétaire, d'autres projets de lois sont soumis à l'approbation de l'Assemblée.

3.4 L'Exécution du Budget

Après l'adoption du budget annuel par le parlement et sa promulgation par le Président de la République au plus tard au 31 décembre de l'année précédant sa mise en œuvre, commence alors la phase d'exécution du budget. L'exécution du budget désigne l'ensemble des opérations visant à mettre en œuvre la loi des finances. Dans les pays francophones, le processus d'exécution de la loi de Finances repose, conformément au modèle français dont les dits pays s'inspirent, sur la séparation des ordonnateurs et comptables et varie selon qu'il s'agit des recettes ou des dépenses. Les fonctions d'ordonnateurs et de comptables ne peuvent être exercées par la même personne. Le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, Madagascar et le Rwanda ne font pas exception à cette règle.

Les ordonnateurs sont des administrateurs placés à la tête d'un ministère, d'une collectivité, d'un établissement etc. qui a, en plus de ses fonctions administratives, des attributions financières en recettes ou en dépenses sans toutefois procéder au maniement des fonds. On distingue des ordonnateurs principaux à savoir les ministres pour le budget de l'Etat, les directeurs des services annexes pour les budgets annexes, les directeurs des établissements pour les budgets des établissements publics. Et les ordonnateurs secondaires qui auxquels les

ordonnateurs principaux confient des ordonnances par délégation. Ils sont le plus souvent en exercice dans les circonscriptions territoriales données.

Les comptables sont des agents chargés d'exécuter toutes opérations de recettes et de dépenses du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor. On distingue différentes catégories de comptables : les comptables directs du trésor, les comptables spéciaux du trésor.

Implication des parlementaires durant la phase d'exécution du projet de la loi de Finances est quasi inexistante. Elle peut se faire à travers des descentes sur le terrain des parlementaires pour vérifier l'exécution du budget de l'Etat au travers du contrôle de certains projets d'investissement.

3.5 Le Contrôle de la loi de Finances

Le contrôle de la loi de finances relève des traditions juridiques et institutionnelles de chaque pays. Dans les pays francophones, il est calqué sur le modèle français. Les constitutions du Bénin (Art 71 et 113), Burkina Faso (Art. 84 et 113), Rwanda (Art.62, 128 et 129) confèrent au Parlement la mission et les moyens de contrôle de l'action gouvernementale. Dans les constitutions du Mali et de Madagascar ce droit de contrôle de l'action gouvernementale et les moyens ne sont pas explicitement cités. On distingue trois types de contrôle de la loi des finances : Les contrôles administratifs qui relèvent de la compétence du ministère des finances et de ses services spécialisés ; le contrôle juridictionnel effectué par la Cour des Comptes ou la Chambre des Comptes et enfin le contrôle parlementaire par l'Assemblée Nationale. Il est utile de préciser à ce niveau que les différents types de contrôle sont interdépendants et complémentaires les uns des autres, bien que distincts. Ils s'effectuent suivant un cycle, tout d'abord vient le contrôle administratif, ensuite le contrôle juridictionnel et enfin le contrôle parlementaire.

3.5.1 Le contrôle administratif

Il représente le premier maillon de la chaîne de contrôle de la loi de finances peut être fait a priori ou a posteriori. C'est un contrôle interne qui vise la prévention, la détection et la sanction des irrégularités. On distingue le contrôle financier, le contrôle par l'inspection des finances et le contrôle par l'Inspection générale de l'Etat qui sont tous des dimensions du contrôle administratif.

3.5.2 Le Contrôle juridictionnel par la Cour des Comptes

Il constitue un contrôle externe effectué par la Cour des Comptes, la Chambre des Comptes ou l'Auditeur Général sur les comptables publics et sur la gestion des ordonnateurs. Il relève donc à ce titre du pouvoir judiciaire. Il a pour objectif de détecter et de sanctionner les cas de malversations. En outre, il apporte une assistance au pouvoir exécutif. Il est un contrôle de conformité et un contrôle de performance. Malheureusement dans la plupart des pays étudiés, les vérificateurs, magistrats de la Cour des comptes / Chambre des comptes/ Auditeur général ne sont pas encore formés aux techniques de contrôle de performance. De plus en plus, des formations et des stages sont organisés pour les membres des différentes institutions sur les techniques des audits de performance. Ce contrôle connaît des limites dans la mesure où tous les pays fautes de moyens ne disposent pas encore des Cour des Comptes mais plutôt des chambres de comptes au sein de la Cour Suprême. C'est le cas de Madagascar, du Bénin et du

Mali qui ont juste des chambres des comptes au sein de la Cour suprême. En outre les effectifs en termes de ressources humaines restent limitées et ne permettent pas la couverture du volume du travail. Au Rwanda, le Bureau de l'Auditeur général avoue qu'avec ses effectifs actuels, seuls 50% du volume du travail sont faits. Il est à noter que cette institution est également assez récente dans le pays.

Les contraintes en termes de personnel au niveau des organes juridictionnels de contrôle entraînent des retards dans la finalisation de la loi de règlement. En dehors du Rwanda et du Burkina Faso qui sont à jour avec les rapports respectifs de la Cours des Comptes et de l'Auditeur général, tous les autres pays accusent de dépôt de la loi de règlement.

3.5.3 Le Contrôle parlementaire

Il survient pendant et après l'exécution de la loi de Finances. Il est le troisième maillon de la chaîne et l'aboutissement de tous les contrôles effectués en amont de l'exécution du budget. Il représente le moyen de sanction politique de l'exécution du budget par l'exécutif et est par là essentiel. Sa particularité justifie également sa primauté sur tous les autres contrôles. Il intervient à priori lors du vote de la loi de Finances de l'année et de la loi des finances rectificative ou à posteriori lors de l'examen et du vote du projet de la loi de règlement. Le contrôle parlementaire à posteriori est le principal moyen d'intervention de l'Assemblée nationale avec le vote de la loi de règlement. Ce contrôle permet au parlement de vérifier l'utilisation faite par l'exécutif des ressources recouvrées par les administrations financières. La loi de règlement établit le montant définitif des recettes et des dépenses et par ce fait traduit le plus fidèlement possible, le budget de l'Etat tel qu'il a été exécuté par le gouvernement.

Il convient de préciser à ce niveau que la loi de règlement n'est pas toujours votée dans les conditions prévues par la loi, malgré les exigences pour les pays de l'UEMOA relatives aux finances publiques. L'UEMOA exige notamment des états membres, que leurs gouvernements déposent les projets de la loi de règlement devant leur parlement respectif au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année de l'exécution du budget. Malheureusement, ces délais ne sont pas toujours respectés et beaucoup de pays accusent du retard dans le vote de la loi de règlement. Le Bénin au moment de la conduite de l'étude venait juste de déposer devant l'Assemblée le projet de la loi de règlement de 2002 ; Le Mali accusait également d'un retard dans le vote de ses lois de règlement. Seul le Burkina était à jour avec le vote de la loi de règlement.

Au Rwanda, l'article 184 de la constitution adoptée par Référendum le 26 mai 2003 stipule que : « Sans préjudice des dispositions de l'article 79 de la présente Constitution, l'Office de l'Auditeur Général soumet chaque année, avant l'ouverture de la session consacrée à l'examen de budget de l'année suivante, aux chambres du Parlement un rapport complet sur l'exécution du budget de l'Etat de l'exercice écoulé.... » Le Bureau de l'Auditeur général soumet régulièrement ses rapports à l'Assemblée Nationale qui vote le projet de loi avant toute discussion sur le budget de l'année à venir.

4. Forces et faiblesses du contrôle parlementaire dans les pays considérés

L'étude sur l'implication des parlementaires dans le processus budgétaires des pays considérés a permis de relever un grand nombre de faiblesses qui sont d'ordre institutionnel et liées au manque de capacités, au faible niveau de transparence et de participation citoyenne. Il est utile de préciser que les faiblesses relatives à l'implication des parlementaires dans le processus budgétaire sont à quelques degrés près semblables dans les cinq pays de l'étude à savoir le Bénin, le Burkina Faso, Madagascar, le Mali et le Rwanda.

4.1 Les faiblesses institutionnelles

Les faiblesses inhérentes au processus budgétaire dans les pays étudiés sont en grande partie d'ordre institutionnel.

La prééminence de l'exécutif dans le processus budgétaire, affaiblit le rôle du parlement dont l'implication reste faible, malgré la place prépondérante que les constitutions des différents pays accordent au pouvoir législatif. Le rôle du parlement se réduit souvent à approuver les projets présentés par le gouvernement. Il survient rarement un débat de fond sur le projet de la loi des Finances soumis par le gouvernement au parlement. De même, les autres structures de contrôle (Cour et chambres de comptes) ont de la peine à trouver leur autonomie dans un environnement dominé par la prépondérance du pouvoir exécutif. Les organes juridictionnels de contrôle devant travailler de concert avec le parlement souffrent d'un manque d'autonomie et surtout des contraintes en termes de ressources humaines dans le cadre de leur travail. Cet état de choses entraîne une inadéquation entre le volume du travail et le travail réel fourni par ces agences. Au Rwanda, le Bureau de l'auditeur général composé de 67 auditeurs admet que ses effectifs lui permettent seulement de couvrir 50% uniquement du travail. Au Burkina par exemple, la Cours des Comptes compte 17 magistrats et 13 assistants de vérification pour couvrir les activités sur l'ensemble du territoire. Pour pallier à ces manquements certains pays ont multiplié les organes de contrôle et cette multiplication des structures de contrôle ne conduit pas nécessairement à une amélioration du contrôle.

Le rôle du parlement reste marginal dans l'ensemble du processus. L'exécutif demeure le maître d'œuvre dans le processus budgétaire, la répartition des tâches entre les différents acteurs du processus telle que stipulée par la constitution ne se matérialise pas encore véritablement dans les faits au niveau des pays. Parfois la discipline du pari se présente comme une entrave à l'exercice de la fonction du député et les choix opérés s'inscrivent dans le sillage de ceux du gouvernement. En outre le *pouvoir dit de nuisance* des parlements dans la politique économique est contenu par les différentes clauses relatives au droit d'amendement de la loi des finances.

La multiplication çà et là des organes de contrôle à l'exemple du Mali ne rend pas le contrôle des finances publiques beaucoup plus efficace. Bien au contraire, elle crée une superposition des structures entraînant parfois la duplication des tâches et des dépenses supplémentaires.

4.2 Manque de ressources humaines et des capacités

En dehors des faiblesses institutionnelles, le manque de capacités des parlementaires est une entrave considérable au travail des commissions des finances dans les différents pays. Au Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali et au Rwanda, les personnes interrogées ont mis en exergue le manque des capacités des élus du peuple en terme d'analyse budgétaire comme

entrave fondamentale au processus budgétaire. Les membres des commissions des finances viennent des divers horizons et n'ont pas toujours l'expertise nécessaire en finances publiques, ce qui réduit de manière considérable leur marge de manœuvre lors des débats parlementaires sur le budget. Cette situation est aggravée par les contraintes en termes de personnel d'appui aux différentes commissions des finances. Les commissions des finances des assemblées du Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali et du Rwanda disposent chacune d'un seul assistant parlementaire. Les ressources humaines disponibles ne permettent pas aux commissions de finances de mener à bien leur mission de contrôle de l'action gouvernementale à travers le contrôle de la loi de finances.

Le rapport de force entre les différents acteurs reste en faveur de l'exécutif qui a à son compte des techniciens et spécialistes des finances publiques avec une maîtrise des dossiers et en face des parlementaires qui ne maîtrisent pas toujours les enjeux en matière de finances publiques. Cela va sans dire qu'une maîtrise des enjeux budgétaires détermine l'impact que peuvent avoir les parlementaires sur les politiques et les priorités de l'Etat.

Au Bénin, il est utile de mentionner l'action du PNUD qui a œuvré et continue de travailler au renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale et doter l'Assemblée nationale d'une Unité d'analyse de contrôle et d'évaluation du budget de l'Etat, mais qui souffre actuellement des ressources financières limitées. Ceci demeure une goutte d'eau dans la mer du processus budgétaire dans son ensemble.

Cependant, malgré les faiblesses et les entraves, l'on note un regain de la prise de conscience du rôle du parlement dans le processus budgétaire. Les députés membres des commissions des finances font de plus en plus usage des outils – questions orales, questions écrites, descentes sur le terrain et visite des chantiers des projets d'investissement etc - à leur disposition pour contrôler l'action gouvernementale. En République du Bénin, le parlement et l'exécutif se sont maintes fois opposés sur le budget en 1994, 1999 et 2002.

4.3 La transparence

La transparence dans le processus budgétaire passe par la mise à disposition de l'information sur le processus dans son ensemble, la publication de la loi des finances et de règlement etc. Dans la pratique, de nombreux obstacles entravent encore une pleine transparence dans le processus budgétaire. La culture du secret continue de régner au sein de l'exécutif. Certaines postes au niveau du budget de l'Etat sont encore considérés comme très sensibles et de part ce caractère, les informations sur les dépenses y afférentes ne peuvent être portées à la connaissance du grand public.

La transparence, condition sine et qua non de la bonne gouvernance, reste donc pour la plupart des pays, un défi à relever. Plus la transparence est grande, plus la participation différents acteurs est importante.

Des cas de bonnes pratiques ont été relevés dans certains pays, Au Rwanda, le budget de l'Etat est mis à la disposition du public sur le site officiel du gouvernement de même que les rapports du bureau de l'Auditeur général sur le budget de la nation.

Au Burkina Faso, la loi des finances est également disponible au public, elle est vendue au public à une somme dérisoire. Le public n'a pas toujours cette information et il serait utile d'entreprendre un travail de conscientisation à ce niveau.

Dans les autres pays, le manque dit de fonds fait que la loi des finances ne puisse être divulguée au niveau de tous les acteurs.

4.4 La participation citoyenne

Dans les pays de l’Afrique francophone, il n’existe aucun mécanisme formel de participation au processus budgétaire, or la participation à ce dernier est un indicateur important permettant de mesurer la gouvernance démocratique des pays. Le rôle de l’exécutif, comme mentionné plus haut reste prééminent dans le processus budgétaire et ceci va de pair avec la faiblesse des autres acteurs. En outre, la culture du secret dans les sphères de l’exécutif ne facilite pas toujours la participation citoyenne dans ledit processus. En dehors de ces contraintes exogènes qui entravent la participation des acteurs de la société civile dans le processus budgétaire, il y a aussi des facteurs endogènes cad inhérents aux acteurs mêmes issus des organisations de la société civile qui ne disposent pas toujours des compétences nécessaires leur permettant de s’impliquer dans le processus budgétaire. Il s’avère donc important de renforcer les programmes de renforcement des capacités des parlementaires et des organisations de la société civile afin de promouvoir leur rôle dans le processus et par là la transparence et la participation comme exigence d’une gouvernance démocratique.

Pour palier au faible niveau de participation dans le processus budgétaire, certaines organisations de la société civile ont entrepris des initiatives de plaidoyers auprès de l’exécutif afin de l’emmener à impliquer les acteurs de la société civile dans le processus budgétaire. C’est le cas avec l’ONG *Social Watch* Bénin.

5. Recommandations pour une amélioration du processus budgétaire

Les interlocuteurs rencontrés soucieux d’améliorer la qualité du processus budgétaire dans leur pays respectif ont fait plusieurs recommandations. Les plus récurrentes étaient la mise en place des programmes de formation de développement des compétences des membres des commissions des finances, la mise à la disposition des commissions respectives d’un pool d’experts en finances publique et le développement de l’expertise des assistants parlementaires ainsi que l’amélioration des ressources et conditions de travail des instances de contrôle et l’implication des organisations de la société civile dans le processus budgétaire.

Développement des compétences des députés et fonctionnaires parlementaires

Les personnes interrogées au vu des lacunes inhérentes au contrôle parlementaire du budget ont recommandé la tenue des programmes de formation continue pour l’ensemble des députés sur les finances publiques, la nomenclature budgétaire etc. Il serait judicieux d’associer les fonctionnaires parlementaires à ces formations dans la mesure où ils sont la mémoire pérenne de l’Institution parlementaire. Les formations devraient s’étendre sur la durée de la législature afin d’accompagner les députés durant tout leur mandat et permettre ainsi un suivi efficace et pérenniser les acquis. Les bénéficiaires des formations devraient être non seulement les membres de la commission des Finances bien qu’étant les maîtres d’œuvre en terme de contrôle budgétaire, mais l’ensemble des députés, membres des différentes commissions qui sont appelés à donner leur avis sur les budgets des départements sectoriels. Cette recommandation interpelle à plus d’un titre le Centre parlementaire dont la mission est d’œuvrer au renforcement des capacités des parlementaires à travers le monde. Le Centre devrait à ce titre reconsidérer les bénéficiaires de ses interventions et ne plus se focaliser sur

les membres de la commission des finances dans les pays respectifs, mais à l'ensemble des parlementaires dont les capacités se doivent aussi d'être renforcées dans leurs domaines respectifs de compétence. Les programmes de développement des compétences des députés devront s'accompagner de la Mise à la disposition des commissions des finances d'un pool d'experts en finances publiques.

Mise à la disposition des commissions des finances d'un pool d'experts en finances publiques. Afin d'accompagner les députés dans leur travail, les différentes commissions de finances pourraient disposer d'un pool d'experts en finances publiques pour les assister dans leur travail. Les experts apporteront une assistance technique aux députés sur les différentes thématiques et domaines du budget de l'Etat.

Mise à la disposition des députés des moyens matériels et techniques pour leur travail contribuerait à améliorer leurs conditions de travail.

Mise à la disposition des instances constitutionnelles de contrôle des ressources humaines et des moyens matériels, techniques et financiers pour leur travail contribuerait à améliorer leurs conditions de travail

Renforcement de la collaboration entre le parlement et les autres organes de contrôle en l'occurrence la cour des comptes, le bureau de l'auditeur général. Parallèlement, il serait utile de doter ces autres structures de contrôle des moyens financiers, matériels et humains leur permettant de mener à bien leur travail afin de garantir l'autonomie dont elles ont besoin dans le cadre de l'exécution de leur mission.

Pour plus de transparence dans le processus budgétaire, il a été recommandé de rendre le budget de l'Etat accessible au grand public par sa publication dans le journal officiel sur les sites du gouvernement etc.

Développement de partenariat société civile parlement en matière d'analyse et de contrôle budgétaire pour une plus grande implication de la société civile dans le processus budgétaire. Ce développement de partenariat doit aller de pair avec le renforcement de l'expertise des organisations de la société civile en matière de contrôle budgétaire dans la mesure où la société civile souffre aussi d'un défaut d'expertise en finances publiques.

6. Conclusion : Le contrôle parlementaire du budget et ses réalités

La présente évaluation visait l'évaluation des procédures budgétaires dans cinq pays de l'Afrique dite francophone à savoir le Bénin, le Burkina Faso, Madagascar, le Mali et le Rwanda avec un accent particulier sur le contrôle parlementaire de la loi des finances. Il se dégage au terme de l'évaluation que les procédures sont du point de vue des expériences historique caractérisées par un mimétisme du modèle français. Quelques exceptions sont notées au Rwanda en proie à une définition de nouvelles règles de son jeu démocratique comme conséquences de son histoire récente. La lecture des lois fondamentales du Bénin, du Burkina Faso, Madagascar, Mali et Rwanda confirme certes la place prépondérante des institutions parlementaires dans le contrôle de la loi des finances et par conséquent le budget. Mais dans la pratique a une prééminence dans les différentes étapes du processus, prééminence qui va de pair avec un affaiblissement du pouvoir des instances de contrôle dont le Parlement. La prééminence de l'Exécutif est souvent dans la plupart des cas renforcée par la discipline de parti qui fait que les députés de la mouvance ont souvent du mal à remplir de manière critique la fonction qui leur est assignée en tant que représentants du peuple et contrôleur de l'action gouvernementale.

L'évaluation a également mis en exergue les limites constitutionnelles du contrôle parlementaire de la loi des finances auxquelles viennent s'ajouter les propres limites inhérentes à l'institution parlementaire, le manque d'expertise des députés eux-mêmes ainsi que la faible dotation des commissions des finances en personnel d'appui, experts et moyens techniques permettant de faciliter le travail des commissions.

Malgré les efforts déployés par certaines organisations sous- régionales telles que l'UEMOA en vue d'améliorer la gestion efficiente des finances publiques (Directives n°05/97/CM/UEMOA), et les initiatives prises çà et là par les pays tels que Madagascar et le Rwanda, le contrôle parlementaire de la loi des finances reste encore pris au pièges des normes constitutionnelles des pays et de ses propres réalités. Le chemin reste long à parcourir et les organisations telles que le Centre parlementaire sont à ce niveau interpellées en vue de s'investir dans le développement des capacités des députés en termes d'appuis techniques et de formations mais aussi en vue de contribuer à la mise sur pied et à la consolidation des partenariats entres l'Assemblées et les différentes instances de contrôle mais aussi des organisations de le société civile et du monde de la recherche.

7. Annexes

a) Questionnaire Députés

Indicateurs de l'efficacité du parlement dans le processus budgétaire	Niveau de l'Efficacité					
	0	1	2	3	4	5
A – NIVEAU D'IMPLICATION DU PARLEMENT DANS LE PROCESUS BUDGETAIRE						
<i>Préparation de la loi des Finances</i>						
1. Le parlement est-il impliqué dans les différentes étapes de préparation de la loi des finances – esquisse budgétaire, phase de cadrage, conférences budgétaires et mise au point ?						
2. Le parlement examine-t-il les modèles économiques utilisés pour élaborer le budget ?						
3. Le parlement étudie-t-il la politique monétaire dans le contexte du cadre budgétaire?						
4. Les parlementaires participent-ils ouvertement et en toute indépendance à l'établissement des priorités dans le cadre du processus budgétaire?						
<i>Adoption de la loi des finances</i>						
5. Le parlement est-il impliqué dans l'adoption de la loi des finances ?						
6. La chronologie de la discussion et du vote du budget est-elle respectée ?						
7. Les modalités du vote du budget sont-elles respectées ?						
8. Le Parlement convoque-t-il les ministres et les hauts fonctionnaires pour audition pendant le processus budgétaire ?						
9. Le parlement exerce-t-il le droit d'amendement ?						
10. Le parlement procède-t-il à un débat de fond sérieux sur le budget d'ensemble ?						
11. Le gouvernement recourt-il à des prérogatives procédurales visant à contraindre le vote de tout le texte, d'empêcher la recevabilité des amendements suggérés par le parlement ?						
<i>Exécution du budget</i>						
12. Le parlement intervient-il dans la phase de l'exécution du budget ?						
<i>Le Contrôle budgétaire</i>						
13. Le parlement exerce-t-il un contrôle sur la loi des finances pendant son exécution?						
14. Le parlement exerce-t-il un contrôle à posteriori sur la loi des finances ?						
15. La loi de règlement est-elle régulièrement adoptée par le parlement ?						
16. Le Parlement collabore-t-il avec d'autres organes						

Indicateurs de l'efficacité du parlement dans le processus budgétaire	Niveau de l'Efficacité					
	0	1	2	3	4	5
constitutionnels de contrôle, en l'occurrence la Cour des Comptes ?						
17. Les rapports des organes constitutionnels de contrôle sont-ils mis à la disposition du parlement?						
B – OUVERTURE ET TRANSPARENCE						
1. Les séances d'audition entre les députés et ministres sur le budget sont-elles ouvertes au public ?						
2. Les réunions des commissions parlementaires sont-elles ouvertes au public et aux médias ?						
3. Le parlement reçoit-il en temps voulu l'information provenant des vérifications internes conduites par le gouvernement ?						
4. Des vérificateurs indépendants soumettent-ils des rapports au parlement ?						
5. Leurs rapports sont-ils pris en compte en intégralité lors des débats parlementaires sur le budget ?						
6. Les médias rendent-ils compte de manière intégrale des débats parlementaires sur le budget ?						
7. Les médias rendent-ils fidèlement compte des critiques formulées par l'opposition sur le budget ?						
8. Le parlement transmet-il aux régions et districts, ainsi qu'aux ordres de gouvernement inférieurs, toute l'information nécessaire concernant le budget ?						
9. La loi des finances est-elle accessible aux citoyens ?						
10. Les budgets sectoriels sont-ils accessibles au grand public ?						
11. La loi de règlement est-elle rendue publique ?						
C – PARTICIPATION CITOYENNE						
1. Les citoyens par l'intermédiaire des organisations de la société civile – associations, syndicats, ONG – participent-ils au processus budgétaire ?						
2. Le parlement recueille-t-il l'avis des experts sur différentes thématiques pendant le processus budgétaire ?						
3. Le parlement fait-il en sorte que les pauvres puissent participer lorsqu'il se penche sur les diagnostics de la pauvreté soumis par le gouvernement et lorsque les priorités sont établies ?						
4. Le parlement consulte-t-il les pauvres lorsqu'il procède à l'évaluation des programmes de lutte contre la pauvreté ?						
5. Le parlement a-t-il recours à l'analyse comparative entre les sexes pour tenter d'influer sur les priorités budgétaires? Pour contrôler l'exécution du budget ?						
6. Le parlement consulte-t-il les organisations féminines pendant le processus budgétaire ?						
7. Le parlement consulte-t-il les organisations de la société civile et les milieux d'affaires lorsqu'il étudie le budget ?						

Indicateurs de l'efficacité du parlement dans le processus budgétaire	Niveau de l'Efficacité					
	0	1	2	3	4	5
8. Lorsqu'il étudie le budget, le parlement consulte-t-il des experts en politiques publiques et tient-il compte de leurs recommandations et de leur avis?						
D – RESPONSABILISATION (IMPUTABILITÉ ?)						
1. Le parlement est-il doté d'une commission des finances (ou d'un équivalent) qui examine les dépenses de l'État ?						
2. Des mesures sont-elles prises pour en garantir l'indépendance, par exemple la nomination d'un député de l'opposition à sa présidence ?						
3. La commission travaille-t-elle avec des organes de vérification indépendants pour mettre à jour les irrégularités et favoriser l'efficacité des programmes ?						
4. Le parlement peut-il interroger librement les dirigeants, ministres et autres fonctionnaires pendant le processus budgétaire ?						
5. Le parlement étudie-t-il en détail des plans de travail des ministères et contrôle-t-il la mise en œuvre de ceux-ci ?						
6. Le parlement procède-t-il à l'évaluation des programmes et des politiques du gouvernement ?						
7. Le parlement examine-t-il les engagements personnels pris par les hauts fonctionnaires ?						
E – IMPACT SUR LES POLITIQUES ET LES PROGRAMMES						
1. Le parlement exerce-t-il une influence sur l'établissement des priorités budgétaires ?						
2. Le parlement fixe-t-il des conditions concernant les rapports budgétaires ?						
3. Les rapports sur les évaluations faites par le parlement et autres, produisent-ils des changements au niveau des politiques de l'État et de leur mise en œuvre ?						
4. Le parlement joue-t-il un rôle dans la nomination des hauts responsables des budgets, et en particulier du directeur de la banque centrale ?						
5. Le DRSP doit-t-il être approuvé par le parlement ?						
6. Les emprunts publics souscrits par l'État doivent-ils être avalisés par le parlement ?						
7. Le parlement joue-t-il un rôle dans le suivi-évaluation des Stratégies de Réduction de la Pauvreté ?						
F – FORCES / FAIBLESSES DU PROCESSUS BUDGETAIRE						
1. Le parlement joue-t-il un rôle prépondérant dans le processus budgétaires ?						
2. La répartition des rôles entre le gouvernement, le parlement et les organes de contrôle dans le cadre du processus budgétaire est-elle efficace ?						
3. Quelles sont à votre avis les faiblesses institutionnelles du processus budgétaire citer les par ordre d'importance ? (donnez votre réponse ci-dessous)						
4. Quelles sont à votre avis les entraves majeures au						

Indicateurs de l'efficacité du parlement dans le processus budgétaire	Niveau de l'Efficacité					
	0	1	2	3	4	5
contrôle parlementaire du budget? Citer les par ordre d'importance ? (donnez votre réponse ci-dessous)						
5. Quelles peuvent être à votre avis des stratégies permettant de les surmonter ? (donnez votre réponse ci-dessous)						
6. Le parlement a-t-il souvent recours à la technique dite de la loi d'habilitation dans le processus budgétaire?						

Commentaires et suggestions

Note :

0 : correspond à l'option non applicable ;

1 : niveau d'efficacité relativement faible

3 : Niveau d'efficacité moyen

5 : Niveau d'efficacité élevé

Merci de votre précieuse collaboration!

b) Questionnaire à l'attention des organisations de la Société civile

Indicateurs de la participation citoyenne dans le processus budgétaire	Niveau de l'Efficacité					
	0	1	2	3	4	5
B – OUVERTURE ET TRANSPARENCE DU PROCESSUS BUDGETAIRE						
1. Les séances d'audition entre les députés et ministres sur le budget sont-elles ouvertes au public ?						
2. Les réunions des commissions parlementaires sont-elles ouvertes au grand public (organisations de la société civile et aux médias) ?						
3. Les médias rendent-ils un compte rendu impartial et objectif des discussions budgétaires ?						
4. Les médias rendent-ils fidèlement compte des critiques de opposition relatives au budget ?						
5. Le parlement transmet-il aux régions et districts, ainsi qu'aux sphères de gouvernement inférieures, toute l'information nécessaire concernant le budget ?						
6. Les budgets sectoriels sont-ils accessibles au grand public ?						
7. La loi des finances est-elle accessible aux citoyens ?						
8. La loi de règlement est-elle rendue publique et accessible aux citoyens ?						
C–PROCESSUS BUDGETAIRE ET PARTICIPATION CITOYENNE						
1. Les citoyens par l'intermédiaire des organisations de la société civile (associations, syndicats, ONG) participent-ils au processus budgétaire ?						
2. Le parlement organise-t-il des consultations publiques sur les budgets sectoriels et sur le budget dans son ensemble ?						
3. Le parlement recueille-t-il l'avis des experts issus de la société civile sur différentes thématiques pendant les discussions budgétaires ?						
4. Les organisations de la société civile ont-elles l'opportunité de participer à l'étude diagnostique de la pauvreté soumis par le gouvernement ? Ont-elles l'occasion de s'impliquer dans le processus de définition des priorités ?						
5. Le parlement consulte-t-il les ONG lorsqu'il procède à l'évaluation des programmes de lutte contre la pauvreté soumis par le gouvernement ?						
6. Le parlement a-t-il recours à l'analyse comparative entre les sexes pour tenter d'influer sur les priorités budgétaires ? Pour contrôler l'exécution du budget ?						
7. Le parlement consulte-t-il les organisations féminines pendant les discussions budgétaires ?						
8. Le parlement consulte-t-il les organisations de la société civile et les milieux d'affaires lorsqu'il discute du budget ?						

8. Bibliographie

1. ABDOURAHMAN, Boubacar Issa ; CROUZEL, Ivan. – Etude comparative des systèmes budgétaires de la France et des pays de l’Afrique francophone. – Le Cap : IDASA, 2004. – 34p.
2. AKINDES, Francis ; TOPANOU Victor. – Le contrôle parlementaire de l’action gouvernementale en république du Bénin : une lecture sociologique. – Genève : UNRISD, 2005. – 35p. – (Démocratie, gouvernance et droits de l’homme, document du programme n° 8).
3. BONOU, Raphaël. – L’essentiel sur le budget général de l’état : manuel à l’intention des députés. – CAPAN, [2005]. – 209p.
4. Constitution du Burkina Faso. – [Ouagadougou] : Assemblée Nationale, 2003. – 48p. – (Les Publications de l’Assemblée Nationale. – ISSN 0796-6695.
5. Cours des Comptes. – Rapport public années 2003 et 2004. – Ouagadougou : Cours des Comptes, 2005. 174p.
6. HOUNKPE, Mathias. – Pour une législation de qualité : la manuel du député. – [Cotonou], CAPAN, 2005. – 78p.
7. MEDE Nicaise. – La nouvelle gestion budgétaire : l’expérience des budgets de programme au Bénin. In : *Afrilex n° 4, décembre 2004*. – p. 56-86.
8. République de Madagascar. – Loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des finances. 2004.
9. République de Madagascar. – Projet de révision de la constitution à soumettre au référendum du 4 avril 2007. – Ministère de l’Intérieur, 2007. – 49p.
10. République du Bénin. – Constitution de la république du Bénin. – [Cotonou] : Assemblée Nationale, 1990.
11. République du Bénin. – Recueil des recommandations par l’Assemblée nationale au gouvernement lors de l’examen du budget général de l’état – gestion 2007. – Cotonou : Unité d’Analyse de contrôle et d’évaluation du budget de l’état, 2007. 31p.
12. République du Burkina Faso. – Recueil des textes portant cadre juridique des finances du Burkina Faso. – Ouagadougou : Assemblée Nationale, 2003.
13. République du Mali. – La Constitution. – 1992. – 19p.
14. République du Mali. – Loi n° 96-060/ relative à la loi des finances. – [Bamako] : Assemblée Nationale, 1996.
15. République du Rwanda. – Loi organique n° 37/2006 relative aux finances et aux patrimoines de l’état. – [Kigali] : Assemblée Nationale, 2006.
16. République du Rwanda. – Rapport de l’auditeur général au parlement : exercice clos le 31 décembre 2005. – [Kigali] : Office de l’auditeur général des finances d’état, 2005. – 12p.
17. UEMOA. – Directives n°05/97/CM/UEMOA relatives aux lois des finances. – Ouagadougou : UEMOA, 1997. – 24p.
18. UNACEB. – Glossaire des termes usuels en finances publiques. – [Cotonou] : UNACEB, 2007. – 30p.
19. UNACEB. – L’essentiel sur le budget-programme : document de travail à l’usage des députés. – [Cotonou] : UNACEB, 2006. – 12p.
20. UNACEB. – Stratégie de suivi du budget général de l’état et des budgets et programmes : document de travail à l’usage des députés. – [Cotonou] : UNACEB, 2006. – 17p.